

**Die Ordnung des Marktes
für Milch und Molkereiprodukte in der
Bundesrepublik Deutschland**

von

Dipl.-Kfm. Hans Werner Scharer

aus

Welzheim

1968



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Die Ordnung des Marktes für Milch und Molkereiprodukte in der Bundesrepublik Deutschland

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

(Dr. rer. pol.)

an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

vorgelegt

von

Dipl.-Kfm. Hans Werner Scharrer

aus

Welzheim

Die Ordnung des Marktes
für Milch und Milcherzeugnisse in der
Bundesrepublik Deutschland

Referent: Prof. Dr. Dr. Walter Weddigen
Korreferent: Prof. Dr. Fritz Klein-Blenkers
Tag der mündlichen Prüfung: 24. Juli 1968



Referent: Prof. Dr. Dr. Walter Weddigen
Korreferent: Prof. Dr. Fritz Klein-Blenkers

Tag der mündlichen Prüfung: 24. Juli 1968

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Bedeutung der Milchwirtschaft in der Bundes- republik Deutschland	1
B. Begriffliches	5
I. Zum Problem der Ordnung der Märkte	5
1.) Ausgangsgesichtspunkt	5
2.) Der Begriff Marktordnung in der Literatur .	9
3.) Begriffsabgrenzung	14
4.) Kriterien zur Beurteilung und Anwendung von Maßnahmen zur Ordnung der Märkte	18
5.) Zur Aufgabenstellung	23
II. Milchwirtschaftliche Begriffsbestimmungen	25
C. Besonderheiten des Marktes für Milch und Molkerei- produkte in der Bundesrepublik Deutschland	27
I. Struktur der Milchwirtschaft	27
II. Milcherzeugung und Milchverwertung	31
III. Saisonschwankungen und Anpassungsprobleme bei der Milcherzeugung	35
IV. Eigenart der Milch und Milcherzeugnisse	40
V. Besonderheiten der Nachfrage nach milchwirt- schaftlichen Erzeugnissen	42
VI. Die Milchwirtschaft in den Ländern der Euro- päischen Wirtschaftsgemeinschaft	52
VII. Zusammenfassung und Folgerungen für die west- deutsche Milchwirtschaft	59
D. Überblick über die Maßnahmen zur Ordnung der milchwirtschaftlichen Märkte in Deutschland	66
I. Die ersten Lenkungsmaßnahmen	66
II. Das Reichsmilchgesetz	68

III. Die milchwirtschaftliche Marktordnung des Reichsnährstandes	70
IV. Die Übergangszeit nach dem zweiten Weltkrieg ..	75
V. Das Milch- und Fettgesetz als Grundlage der milchwirtschaftlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik	78
VI. Regulierung der milchwirtschaftlichen Märkte durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft .	81
E. Die marktregulierenden Eingriffe in der Bundesrepublik im einzelnen, ihre Bedeutung und Problematik	87
I. Festsetzung von Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebieten	87
1.) Zweck dieser Regelung	87
2.) Die gesetzlichen Bestimmungen	88
a) Verfahren zur Festlegung von Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebieten	88
b) Änderungen und Aufhebungen der Liefer- und Abnahmebindungen	90
c) Bezirkseinteilung und Konzessionsvorschriften für den Milchhandel	93
3.) Auswirkungen der Festlegung von Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebieten	94
a) Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit	94
b) Auswirkungen auf die Milchauszahlungspreise	100
c) Auswirkungen auf die Qualität und den Absatz von Milch	102
4.) Zur Kritik an der gegenwärtigen Regelung ..	108
II. Der Trinkmilch - Werkmilchausgleich	115
1.) Gründe und Zweck des Verwertungsausgleichs .	115
2.) Durchführung des Verwertungsausgleichs	117
3.) Stellungnahme zum Verwertungsausgleich	121

	Seite
III. Gebundene Preise in der Milchwirtschaft	127
1.) Die gesetzlichen Bestimmungen	127
2.) Auswirkungen und Problematik	132
a) Grundsätzliche Erwägungen zur Ausschaltung der freien Preisbildung bei Trinkmilch	132
b) Auswirkungen auf die Milcherzeugung und die Milchauszahlungspreise	136
c) Auswirkungen auf die Nachfrage	139
d) Folgen der staatlich festgelegten Handelsspannen für Trinkmilch	140
e) Politische Auseinandersetzungen um die Trinkmilchpreise	144
3.) Zur Frage einer Aufhebung der staatlich gebundenen Preise und Handelsspannen für Trinkmilch	145
IV. Zusammenfassende Stellungnahme zur Trinkmilchmarktordnung der Bundesrepublik Deutschland ...	150
V. Zur Frage einer einheitlichen Organisation der Trinkmilchmärkte in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	153
VI. Die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette	156
1.) Grundsätzliches zur staatlichen Einfuhr lenkung und Vorratshaltung auf dem Gebiet der Milchwirtschaft	156
2.) Rechtsnatur, Aufbau und Organe der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette	159
3.) Durchführung der Einfuhrregulierung und Vorratshaltung durch die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette vor Inkrafttreten der EWG - Milchmarktordnung	160
a) Regulierung der Einfuhr von Butter und Butterschmalz	160
b) Vorratshaltung durch die Einfuhr- und Vorratsstelle	162

c)	Regulierung der Ausfuhr und sonstige Aufgaben der Einfuhr- und Vorratsstelle ...	165
d)	Kosten und Finanzierung der marktlenkenden Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette	166
4.)	Bedeutung und Problematik der Einfuhrregulierung und staatlichen Vorratshaltung in der Bundesrepublik	170
a)	Marktausgleichende Wirkung	170
b)	Stützung der Werkmilchverwertung	175
c)	Auswirkungen auf die Lebenshaltungskosten und den Verbrauch sowie außenhandelspolitische Probleme	181
d)	Nachteilige Auswirkungen der marktbeherrschenden Stellung der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette und Mängel im System der staatlichen Einfuhrlenkung und Vorratshaltung	190
5.)	Marktmanipulationen durch die Absatzzentralen der Molkereien	193
6.)	Zusammenfassende Stellungnahme zu den Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle im Rahmen der westdeutschen Milchmarktordnung .	198
7.)	Einfuhrlenkung und Vorratshaltung nach Inkrafttreten der Europäischen Milchmarktordnung	203
a)	Einführung einer Abschöpfungs- und Erstattungsregelung	203
b)	Marktinterventionen und Preisverbilligungen bei Butter	214
c)	Markteingriffe und Milcherzeugerpreis	218
d)	Schutzklauseln beim Übergang zur gemeinsamen Marktregulierung	221
e)	Finanzierung der gemeinsamen Marktregulierung	223

f) Zusammenfassung und kritische Stellungnahme	225
VII. Qualitätsverbesserung, Standardisierung und Absatzförderung im Rahmen der westdeutschen Milchmarktordnung	235
1.) Qualitätsförderung	235
2.) Standardisierung	241
3.) Probleme einer Verbrauchsförderung von Trinkmilch und Molkereiprodukten	243
4.) Die Umlage	248
VIII. Meldepflichten und sonstige Bestimmungen	250
IX. Koordinierung der marktrechtlichen Bestimmungen und Beseitigung von Wettbewerbsverfälschungen innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	252
X. Träger und Organe der milchwirtschaftlichen Marktregulierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland	254
1.) Der Staat als Lenkungsinstanz	254
2.) Mitwirkung der beteiligten Wirtschaftskreise an der westdeutschen Milchmarktordnung	257
a) Grundsätzliches	257
b) Landesvereinigungen	259
aa) Wesen und Anerkennung	259
bb) Aufgaben und Bedeutung	261
c) Beteiligung eines Beirats beim Erlass von Rechtsverordnungen zur Regelung des Ausgleichswesens	264
d) Beteiligung von Vertretern der Wirtschaft am Verwaltungsrat der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette	264
3.) Institutionelle Mängel der westdeutschen Milchmarktordnung	265

	Seite
4.) Institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Europäischen Milchmarktordnung	270
F. Zusammenfassende Stellungnahme	273
Literaturverzeichnis	297

A. Bedeutung der Milchwirtschaft in der Bundesrepublik

Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland nahm die Milchwirtschaft nach der Währungsreform einen raschen Aufstieg. Die Milcherzeugung stieg vom Wirtschaftsjahr 1950/51 ¹⁾ mit 14,6 Millionen Tonnen Milch bis zum Wirtschaftsjahr 1964/65 mit 21 Millionen Tonnen Milch um 44 % an. Gleichzeitig erhöhte sich die durchschnittliche Milchleistung je Kuh um 41 % und der Durchschnittsfettgehalt der Milch um 8 %. Die anschließende Tabelle zeigt diese Entwicklung:

Tabelle: Erzeugung von Kuhmilch im Bundesgebiet

	Einheit	1950/51	1960/61	1964/65
Milcherzeugung	1000 t	14 610	19 530	21 020
Durchschnittlicher Bestand an Milchkühen	1000 St.	5 706	5 734	5 826
Durchschnittlicher Milchertrag je Kuh	kg	2 560	3 406	3 608
Fettgehalt der Milch	v.H.	3,48	3,75	3,77

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965, Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hamburg und Berlin, 1966, S. 118.

Für die Landwirtschaft hat die Milchwirtschaft eine besondere Bedeutung. Die Verkaufserlöse der Landwirtschaft betrugen im Wirtschaftsjahr 1964/65 insgesamt 25,7 Milliarden DM. Davon entfielen 27,8 % auf den Verkauf von Milch, wie nachfolgende Tabelle verdeutlicht:

1) Das Wirtschaftsjahr geht jeweils vom 1. Juli bis zum 30. Juni.

Tabelle: Verkaufserlöse der Landwirtschaft nach Erzeugnisgruppen
im Bundesgebiet

Erzeugnisgruppe	Einheit	1950/51	1960/61	1964/65
Pflanzliche Erzeugnisse	Mill. DM	2 869	5 420	6 201
Tierische Erzeugnisse	Mill. DM	6 543	14 752	19 505
Gesamterlöse	Mill. DM	9 414	20 172	25 711
Davon Kuhmilch	Mill. DM	2 670	5 450	7 150
Anteil an den Gesamterlösen	v.H.	28,4	27,0	27,8

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965, a.a.O., S. 133.

Bei den Klein- und Mittelbetrieben erreichen die Einnahmen aus der Milchwirtschaft regelmäßig einen höheren Anteil an den gesamten Verkaufserlösen als bei den landwirtschaftlichen Großbetrieben. Dies ist daran zu erkennen, daß mit zunehmender Betriebsgröße der durchschnittliche Bestand an Milchkühen in den landwirtschaftlichen Betrieben stark zurückgeht.¹⁾ Ebenso steigt der Anteil der Erlöse aus der Milcherzeugung an den Gesamteinnahmen, je mehr die Bodennutzung durch den Futterbau und die Weidewirtschaft bestimmt wird.

Neben der Höhe hat die Regelmäßigkeit der Einnahmen aus der Milchwirtschaft für die landwirtschaftlichen Betriebe eine besondere Bedeutung. Milch kann, von gewissen naturbedingten Schwankungen abgesehen, das ganze Jahr über an die Molkereien geliefert werden. Das Milchgeld zählt somit in der Landwirtschaft zu den wenigen laufend anfallenden Einnahmen. Aus dieser einkommensmäßigen Bedeutung der Milchver-

1) S. Tabelle Viehbesatz in viehhaltenden Betrieben nach Größenklassen der Betriebe, in "Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1965", a.a.O., S. 105.

käufe für die bäuerlichen Betriebe erklären sich die ständigen Bestrebungen zur Erhöhung der Milchauszahlungspreise der Molkereien.

Innerhalb der Ernährungswirtschaft spielen Milch und Molkereiprodukte eine wichtige Rolle. Milch und Milcherzeugnisse gehören zu den wertvollsten Nahrungsmitteln. Sie weisen einen hohen Gehalt an leichtverdaulichem Eiweiß und Fett, wertvollen Vitaminen, Mineralsalzen und sonstigen lebensnotwendigen Aufbaustoffen auf.¹⁾ Von den Ausgaben für Nahrungsmittel entfallen über 15 % auf Milch und Molkereiprodukte.

Tabelle: Ausgaben für Nahrungsmittel in 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalten je Haushalt und Monat im Bundesgebiet

Warengruppe	1960		1964	
	DM	v.H.	DM	v.H.
Nahrungsmittel pflanzlichen Ursprungs	98,21	41,3	115,03	40,2
Nahrungsmittel tierischen Ursprungs	126,80	53,3	152,19	53,1
<u>Sonstige Nahrungsmittel</u>	<u>12,97</u>	<u>5,4</u>	<u>19,21</u>	<u>6,7</u>
Nahrungsmittel insgesamt	237,98	100,0	286,43	100,0
Davon Milch und Molkereiprodukte	37,42	15,7	44,20	15,4

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1965, a.a.O., S. 246.

Der Bedarf an Milch und Molkereierzeugnissen wird im Bundesgebiet mit Ausnahme von Käse und Milchpulver fast vollständig aus einheimischer Erzeugung gedeckt, wie die folgende Tabelle erkennen läßt:

1) S. Roeder, Georg, Grundzüge der Milchwirtschaft und des Molkereiwesens, Hamburg und Berlin, 1954, S. 149 ff.

Tabelle: Verbrauch von Nahrungsmitteln nach in- und ausländischer Herkunft im Wirtschaftsjahr 1964/65 im Bundesgebiet

Erzeugnis	Verbrauch insgesamt ^{a)}	davon aus Inlandserzeugung ^{b)}			
		1000 t	1000 t	v.H.	1000t v.H.
Trinkvollmilch	6 050	6 050	100	-	-
Kondensmilch	473	457	97	16	3
Milchpulver	246	217	88	29	12
Käse	277	158	57	119	43
Butter	497	477	96	20	4

a) Verbrauch für Nahrungszwecke, industrielle Verwertung und Futterzwecke; b) unter Berücksichtigung der Veränderungen der Vorräte.

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1965, a.a.O., S. 149.

Die besonderen Eigenschaften der Milch¹⁾ erfordern umfangreiche hygienische Maßnahmen, die bereits auf dem Bauernhof einzusetzen haben und die Verarbeitungs- und Absatzmethoden maßgebend bestimmen. Neben der Höhe des Milchpreises steht deshalb immer wieder die Hygiene und Qualität der Milch im Blickpunkt des öffentlichen Interesses.

Die Bedeutung der Milch für die Landwirtschaft und Ernährung sowie die ungünstigen Auswirkungen eines staatlich unbeeinflussten Marktablaufes auf die Preise und Qualität der milchwirtschaftlichen Produkte führten in vielen Staaten schon vor dem zweiten Weltkrieg zu umfangreichen staatlichen Eingriffen in den Marktablauf.²⁾ Man spricht seither von sogenannten milchwirtschaftlichen Marktordnungen.

1) S. Seite 40 ff.

2) S. Schiller, Karl, Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarwirtschaft, Mit einer Einführung von Gerhard Mackenroth, Schriften des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Jena, 1940.

B. Begriffliches

I. Zum Problem der Ordnung der Märkte

1.) Ausgangsgesichtspunkt

Das Wort "Ordnung" hat eine doppelte Bedeutung, nämlich die Handlung des Ordnen und den Zustand des Geordnetseins.¹⁾ Dementsprechend umfaßt der Begriff "Ordnung des Marktes" das Ordnungsschaffen auf dem Markt und den dadurch bewirkten Zustand. Der Handlung des Ordnen liegt ein Ordnungsgedanke zugrunde, der von den eigentlichen Maßnahmen, durch die der geordnete Zustand auf dem Markt bewirkt werden soll, zu unterscheiden ist.

Als Markt im volkswirtschaftlichen Sinn bezeichnet man "den Ort regelmäßiger, massenhafter Preisbildung eines Gutes".²⁾ Auf dem Markt wird die Verbindung zwischen Käufer und Verkäufer zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage hergestellt. Dabei ist das Vorhandensein eines Marktes nicht an Raum und Zeit gebunden, sondern auch die bloße gedankliche Einheit solcher Preisbildung wird als Markt verstanden.³⁾

Auf den einzelnen Märkten stehen das Angebot und die Nachfrage mit dem Preis in einem mehr oder weniger engen Verhältnis wechselseitiger Abhängigkeit. Wie eingehende Untersuchungen zeigen,⁴⁾ reagiert die Nachfrage nach Grundnahrungsmitteln auf Preis- und Einkommensveränderungen wegen der Dringlichkeit des Bedarfs regelmäßig nur gering. Dagegen werden Veredelungsprodukte elastischer nachgefragt.

1) S. o. Verf., Trübners Deutsches Wörterbuch, Hrsg. Mitzka, Walther, Band 5, Berlin, 1954, S. 33.

2) Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre als System der Wirtschaftstheorie, 3. Auflage, Berlin, 1964, S. 162.

3) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre a.a.O., S. 163.

4) S. Hanau, Arthur, Arbeitsziele der landwirtschaftlichen Marktforschung, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 5. Jahrgang, Heft 2, Februar 1956, S. 35 ff.

Das Angebot landwirtschaftlicher Erzeugnisse verhält sich infolge der Naturabhängigkeit der Agrarproduktion ebenfalls weitgehend preisunelastisch.¹⁾ Teilweise kann es sogar zu einem antikonjunkturellen Verhalten des Angebots²⁾ kommen, wenn kleinbäuerliche Familienbetriebe bei sinkenden Preisen das Angebot landwirtschaftlicher Produkte erhöhen, um ihr Einkommen zu halten.³⁾

Ökonometrische Untersuchungen über die verschiedenen Elastizitäten liegen in großer Zahl vor.⁴⁾ Soweit für einzelne Waren sogenannte Elastizitätskoeffizienten ermittelt wurden,⁵⁾ können diese nur für die besonderen örtlichen Bedingungen während des untersuchten Zeitraumes gelten. Sie sind historische Größen, die aber trotz ihrer begrenzten Gültigkeit gewisse Anhaltspunkte für die Beurteilung der zukünftigen Marktentwicklung geben können.

Die Kenntnis der unterschiedlichen Elastizitäten ist für jede Marktpolitik von großer Bedeutung. Während sich das Marktgleichgewicht bei elastischem Angebot und elastischer Nachfrage ohne wesentliche Preisänderungen einstellt, haben Angebots- und Nachfrageverschiebungen auf unelastischen Märkten

-
- 1) S. Hanau, Arthur, Probleme der Agrarpreispolitik, Schriftenreihe der Landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Kiel, Heft 8, Kiel, 1952, S. 15.
 - 2) S. Eucken, Walter, Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in "Ordo", Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 2, Godesberg, 1949, S. 75.
 - 3) S. Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, 2. Auflage, Göttingen, 1958, S. 349.
 - 4) S. Krelle, Wilhelm, Elastizität von Angebot und Nachfrage, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 3, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1961, S. 176 ff. und die dort angegebene Literatur.
 - 5) S. Metzdorf, Hans-Jürgen, Bestimmungsgründe des Trinkmilchverbrauchs, Hefte für landwirtschaftliche Marktforschung, Nr. 5, Berlin und Hamburg, 1951, S. 26 ff.; Hanau, Arthur und Krohn, H.B., Die langfristigen Absatzaussichten der westdeutschen Landwirtschaft bis 1965, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 5. Jahrgang, Heft 9, September 1956, S. 261.

ten hohe Preisschwankungen zur Folge.¹⁾ Die Verschiedenheit der Verhältnisse der Elastizität von Angebot und Nachfrage läßt schematische Markteingriffe auf den Märkten problematisch erscheinen.

Als "Marktformen" bezeichnet man die Marktgebilde, die aus der Wirtschaft heraus entweder selbsttätig erwachsen oder bewußt geschaffen werden.²⁾ Die Zahl und Größe der Marktteilnehmer sind ein wichtiges, aber nicht das alleinige "Strukturelement" des inneren Gefüges eines Marktes.³⁾ Wesentliche Komponenten der jeweiligen Marktstruktur sind unter anderem auch die Elastizität von Angebot und Nachfrage, die räumliche Ausdehnung des Marktes, die Art des Gutes und das Ausmaß autoritärer Eingriffe.

Die Märkte sind Bestandteile des Gesamtgefüges einer Wirtschaft. Die Frage der Ordnung von Märkten hängt deshalb eng mit dem Problem der Wirtschaftsordnung zusammen.⁴⁾

Unter dem Begriff der Wirtschaftsordnung wird die Form des Zusammenwirkens der Gliedgebilde einer Sozialwirtschaft verstanden.⁵⁾ Jede Wirtschaftsordnung bildet einen Sektor des umfassenden Gesellschafts- und Sozialgefüges⁶⁾ und

-
- 1) S. Böhler, Eugen, Nationalökonomie, Grundlagen und Grundlehren, 5. Auflage, Zürich, 1964, S. 187.
 - 2) S. Mühlentfels, A. von, Zur Problematik vielförmiger Wirtschaftsordnungen, in "Kyklos", Internationale Zeitschrift für Sozialwissenschaften, Band 3, Bern, 1949, S. 8.
 - 3) S. Brandt, Karl, Preistheorie, Ludwigshafen, 1960, S. 23 ff.
 - 4) S. Hensel, K. Paul, Marktordnung, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 7, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1961, S. 162.
 - 5) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 53 ff.
 - 6) S. Klotten, Norbert, Zur Typenlehre der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen, in "Ordo", Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 7, Düsseldorf und München, 1955, S. 143.

erscheint als ein Ergebnis staatlicher Entscheidung, wenn der Staat nicht in das Wirtschaftsgeschehen eingreift.¹⁾

Die Gestaltung der Wirtschaftsordnung ist nach Eucken die wichtigste wirtschaftspolitische Aufgabe, die vor den einzelnen wirtschaftspolitischen Handlungen zu stehen hat.²⁾

Durch die Festlegung der Ordnungsprinzipien wird der Wirtschaftsablauf im Grundsätzlichen vorausbestimmt,³⁾ in der konkreten Wirklichkeit kann die Wirtschaftsordnung mehr an Freiheitsgedanken oder mehr am Bindungsdenken ausgerichtet sein je nach dem Ausmaß staatlicher Eingriffe auf die Selbständigkeit und Freibeweglichkeit der Einzelwirtschaften.⁴⁾

Für die Wirtschaftsordnungspolitik ergibt sich die Aufgabe, die Dispositionsbefugnisse der Einzelwirtschaften mit der Notwendigkeit zentraler Planfestsetzung zu verbinden und die jeweils beste Kombination zu finden und zu wahren.⁵⁾ Bei der Gestaltung der Wirtschaftsordnung

-
- 1) S. Stackelberg, Heinrich von, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Bern und Tübingen, 1951, S. 17.
 - 2) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Hrsg. Eucken, Edith und Hensel, K. Paul, 3. Auflage, Tübingen und Zürich, 1960, S. 250.
 - 3) S. Neuhauser, Gertrud, Die Wirtschaftspolitische Konzeption als Problem der theoretischen Wirtschaftspolitik, in "Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen", Hrsg. Seraphim, Hans-Jürgen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 18, Berlin, 1960, S. 44.
 - 4) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 199.
 - 5) S. Seraphim, Hans-Jürgen, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, 2. Auflage, Göttingen, 1963, S. 277; Miksch, Leonhard, Die Verstaatlichung der Produktionsmittel in der Morphologie der Wirtschaftsordnungen, in "Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung", Hrsg. Weddigen, Walter, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Band 2, Berlin 1950, S.85.

handelt es sich immer um ein Optimalproblem, um ein Mehr oder Weniger an individueller Freiheit und kollektiver Gebundenheit.¹⁾ Es müssen entsprechend den tatsächlichen Voraussetzungen und Gegebenheiten die Vorteile von Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftsbindung gegenüber den Nachteilen jeweils zur größtmöglichen Wirkung gebracht werden, um ein Höchstmaß volkswirtschaftlicher Ergiebigkeit zu erreichen.²⁾

2.) Der Begriff Marktordnung in der Literatur

Der Begriff Marktordnung wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur nicht einheitlich verwendet. Vor allem im Zusammenhang mit der Diskussion des Problems der Ordnung von Agrarmärkten kam es zu zahlreichen unterschiedlichen Begriffsfestlegungen.

Verschiedene Autoren legten ihrer Begriffsbestimmung die wirtschaftspolitische Konzeption des Neoliberalismus zugrunde. Da in erster Linie der Wettbewerbsordnung eine echte Ordnungsfunktion zukomme,³⁾ hätten Marktordnungen dazu beizutragen, den Leistungswettbewerb wirksam werden zu lassen, um die Wettbewerbsordnung zu verwirklichen. Aufgabe der Marktordnung wäre die Schaffung, Erhaltung und Verbesserung der Voraussetzungen für einen ungestörten Ablauf des Preisbildungsprozesses und des Mengenausgleichs durch wettbewerbsordnende Maßnahmen. Markteingriffe, die auf eine Beschränkung des Wettbewerbs hinzielen, sollten besser als Verteilungsordnungen oder Sonderordnungen bezeichnet werden, weil diese unmittelbar auf eine Änderung der Einkommensverteilung gerichtet wären und deshalb im

1) S. Böhler, Eugen, a.a.O., S. 83.

2) S. Weddigen, Walter, Zur Theorie der Wirtschaftslenkung und Sozialisierung, in "Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung", Hrsg. Weddigen, Walter, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Band 2, Berlin, 1950, S. 63 ff.

3) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 245 ff.

Bereich der Sozialpolitik lägen.¹⁾

Die Auffassung, daß Marktordnungen dazu beizutragen hätten, durch eine entsprechende Gestaltung der Marktstruktur die ordnenden Kräfte des Leistungswettbewerbs auf den Märkten zur Geltung zu bringen, halten wir für einen wichtigen Beitrag zur Lösung des Problems der Ordnung der Märkte innerhalb einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung. Wir meinen aber, daß sich das Marktordnungsproblem auch in einer Marktwirtschaft nicht immer allein durch strukturpolitische Maßnahmen lösen läßt. Auf den einzelnen Märkten kann es durchaus Situationen und Fehlentwicklungen geben,²⁾ die es im Hinblick auf das Wirtschaftsganze angezeigt erscheinen lassen, mit Eingriffen in den Marktablauf das Gleichgewicht und somit die Ordnung der Märkte wieder herzustellen. So lassen sich z.B. auf den Agrarmärkten die Spannungen und Störungen als Folge der Unbeeinflußbarkeit und Standortgebundenheit der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen³⁾ lediglich durch eine Marktorganisation und Monopolkontrolle nicht verhindern.

Mackenroth betont in seinen Veröffentlichungen zum Problem der Marktordnung die zahlreichen Übergänge und die wachsende Intensität der Eingriffe in den Marktablauf und

-
- 1) S. Hensel, K. Paul, a.a.O., S. 161 ff.; Herlemann, Hans-Heinrich, Landwirtschaftliche Marktordnung, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 6, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1959, S. 493 ff.; Niehaus, Heinrich, Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft, Stuttgart, 1957, S. 249 ff.; o. Verf., Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung, Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, 1950, S. 9 ff.
 - 2) S. Röper, Burkhardt, Die Konkurrenz und ihre Fehlentwicklungen, Berlin, 1952, S. 104 ff.; Huppert, W., Wirtschaftslenkung, Meisenheim, 1955, S. 36 ff.
 - 3) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 332.

betrachtet das Entstehen von Marktordnungen als eine Folge der politischen und wirtschaftspolitischen Entwicklungen nach dem ersten Weltkrieg. Eine Marktordnung liegt nach Mackenroth dann vor, wenn ein System von Marktregulierungen auf ein bestimmtes Ordnungsziel ausgerichtet ist.¹⁾

Im Anschluß an die Überlegungen Mackenroths wurden in einer Gemeinschaftsarbeit des Instituts für Weltwirtschaft unter Marktordnung "eine Marktsteuerung mit relativ geschlossener Durchregulierung eines Marktes bei gleichzeitigem Interessenausgleich unter den Marktbeteiligten" durch den Staat bzw. einen öffentlich-rechtlichen Organisationsapparat verstanden.²⁾ Die Begriffsabgrenzung, wie sie hier vorgenommen wurde, ist nach der Wirkung der wirtschaftspolitischen Eingriffe auf den Marktmechanismus und von der erreichten Systemhaftigkeit der Regulierungspolitik bestimmt. Die Marktordnung stellt sozusagen eine höhere Entwicklungsstufe staatlicher Markteingriffe dar.

Auch Meinhold folgt dieser Begriffsbestimmung, wenn er unter Marktordnung eine "Hochform der sich in bloß technisch-verwaltungsmäßigen Veranstaltungen erschöpfenden Marktregelung" sieht, die "die Merkmale der inneren Geschlossenheit, grundsätzlichen Dauerbarkeit und gemeinschaftlichen Zielstrebigkeit" aufweist.³⁾ Im Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung aus dem Jahre 1950 wurde den Überlegungen zur landwirtschaftlichen Marktpolitik die gleiche Begriffsabgrenzung zugrunde

-
- 1) S. Mackenroth, Gerhard, Der Marktordnungsgedanke in der Weltlandwirtschaft, in "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", 97. Band, Tübingen, 1937, S. 614 ff.
 - 2) S. Schiller, Karl, Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrарwirtschaft, a.a.O., S. XVIII ff. und 366 ff.
 - 3) S. Meinhold, Wilhelm, Volkswirtschaftspolitik, München, 1955, S. 173; Weber, Adolf, Agrarpolitik, Neubearbeitet von Meinhold, Wilhelm, Berlin, 1951, S. 389 ff.

gelegt.¹⁾

Die Begriffsformulierung Mackenroths, Schillers und Meinholds kommt eigentlich dem Gegenteil von marktwirtschaftlicher Ordnung im Sinne einer Wettbewerbsordnung nahe. So wird als Marktordnung lediglich ein System von Eingriffen in den Marktablauf zur teilweisen oder völligen Ausschaltung der freien Preisbildung angesehen. Nach unserer Meinung liegt eine Marktordnung auch vor, wenn auf eine unmittelbare Lenkung des Angebots, der Nachfrage oder der Preise verzichtet werden kann und allein durch wettbewerbspolitische Maßnahmen die Marktstruktur eines funktionsgestörten Marktes so gestaltet wird, daß Fehlentwicklungen im Interesse der Gesamtwirtschaft verhindert werden.

Verschiedene Autoren orientierten während der Zeit des Nationalsozialismus ihre Begriffsdefinition speziell am Marktordnungsgedanken des Reichsnährstandes. Die Marktordnung sollte unter Einschaltung von staatlich beaufsichtigten Selbstverwaltungskörperschaften geregelte Preis-, Absatz- und Versorgungsverhältnisse schaffen. Anstelle der freien Preisbildung durch Angebot und Nachfrage hätte der autoritär festgelegte "gerechte" Preis zu treten.²⁾ Gebhard und Merkel wollten im Anschluß an diese Begriffsbestimmung unter Marktregelung die eigentlichen Maßnahmen der Lenkungsstellen und unter Marktordnung den "geordneten" Zustand der Märkte verstanden wissen.³⁾ Verschiedentlich wird auch heute noch von Marktordnung gesprochen, wenn der freie Wettbewerb beschränkt oder beseitigt und das Angebot sowie die Nachfrage mit Hilfe von Marktverbänden und gebun-

1) S. o. Verf., Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung, a.a.O., S. 25 ff.

2) S. Mehrens, Bernhard, Die Marktordnung des Reichsnährstandes, Berlin, 1938, S. 1 ff.

3) S. Gebhard, Ludwig und Merkel, Hans, Das Recht der landwirtschaftlichen Marktordnung, München und Berlin, 1936 ff., S. I / 1 (Loseblattausgabe).

denen Preisen gelenkt werden.¹⁾

Die vorstehende Begriffsfestlegung deckt sich inhaltlich weitgehend mit zentraler Lenkung. Soweit man überhaupt noch von Marktordnung sprechen kann, kennzeichnet die Begriffsbestimmung nur einen ganz speziellen, planwirtschaftlich ausgerichteten Marktordnungstyp.

In einem engeren, einfacheren Sinn spielt der Begriff der Marktordnung bei der Regelung der örtlichen Märkte eine wichtige Rolle. Dabei sind vor allem die orts- und gewerbepolitischen Anordnungen gemeint, die auf Wochen-, Jahr-, Klein-, Großmärkten usw. einzuhalten sind.²⁾ Für unsere Begriffsbestimmung ist diese marktrechtliche Deutung nicht verwendbar.

Mit dem Begriff Marktordnung werden verschiedene Auffassungen und Vorstellungen verbunden. Terminologische Unklarheiten und wesensverschiedene Einteilungsprinzipien sind der Grund für zahlreiche Mißdeutungen. Tatsächlich gibt es keinen etymologischen Anhaltspunkt, um z.B. die Begriffe Marktregelung, Marktregulierung und Marktordnung eindeutig voneinander trennen zu können.³⁾ Vor allem liegen die Schwierigkeiten für eine einheitliche Begriffsfestlegung darin begründet, daß teilweise bestimmte Wertvorstellungen in die jeweilige Begriffsfestlegung mit einfließen. Es zeigen sich die unterschiedlichen Einstellungen der Autoren zum Problem der Marktordnung und darüber hinaus zur Wirtschaftsordnung überhaupt. Die verschiedenartige Verwendung des Marktordnungsbegriffes in der wissenschaftlichen Literatur hat den Weg zu einer allgemein anerkannten Begriffsbestimmung verhindert.

-
- 1) S. Bülow, Friedrich, Wörterbuch der Wirtschaft, Stuttgart, 1954, S. 306; Günther, Hermann-Ernst, Der Richtpreis als agrarpolitisches Mittel zur Marktregulierung, in "Europäische Wirtschaft", Baden-Baden und Bonn, 4. Jahrgang, Heft 23, Dezember 1961, S. 587.
 - 2) S. Huber, Ernst Rudolf, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band 1, Tübingen, 1953, S. 608.
 - 3) Regeln bzw. regulieren hat die Bedeutung von "in Ordnung bringen". S. o. Verf., Trübners Deutsches Wörterbuch, a.a.O., S. 347.

3. Begriffsabgrenzung

Maßnahmen zur Ordnung der Märkte setzen das Vorhandensein von Märkten voraus. Der Begriff Marktordnung knüpft deshalb grundsätzlich an die Erscheinung einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung an, in der die Märkte das konstituierende Formelement bilden und nicht nur Hilfs- oder Randfunktionen der staatlichen Planung zu erfüllen haben.¹⁾

Durch Marktordnungen sollen Märkte, deren Marktgleichgewicht wegen der besonderen Angebots- und Nachfrageverhältnisse nur unter schwerwiegenden Fehlentwicklungen und Spannungen zustandekommt, aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen heraus stabilisiert werden. Soweit es bei Marktbeeinflussungen allein um die Durchsetzung interessenbedingt ausgerichteter Ziele geht, liegen keine Marktordnungen sondern Sonderordnungen vor.²⁾ Aus diesem Grunde fallen einkommensbedingte Markteingriffe zugunsten bestimmter Wirtschaftsgruppen ebensowenig unter den Begriff der Marktordnung wie Markteinwirkungen durch Monopolbildungen und Kartellabsprachen, da derartige Versuche zur Beeinflussung des Marktgeschehens auf die Interessen einer Marktpartei ausgerichtet sind. Marktordnung ist "weder Selbstzweck noch eine Einrichtung zur Befriedigung einseitiger Teilinteressen".³⁾

Den Begriff Marktordnung sehen wir als ein wirtschaftspolitisches Problem. Marktordnungen haben, wie jede wirtschaftspolitische Maßnahme, den Produktivitätserfordernissen des Wirtschaftsganzen⁴⁾ Rechnung zu tragen. Deshalb ist der Staat in erster Linie dazu geeignet und berufen, Marktordnungen einzuleiten und durchzuführen. Daß der Staat im

1) S. Hensel, K. Paul, a.a.O., S. 162.

2) S. Hensel, K. Paul, a.a.O., S. 166.

3) S. Weber, Adolf, Agrarpolitik, a.a.O., S. 389.

4) S. Weddigen, Walter, Zur Theorie der Wirtschaftslenkung und Sozialisierung, a.a.O., S. 65 ff.

Rahmen dieser wirtschaftspolitischen Aufgaben auch nachgeordneten öffentlich-rechtlichen Institutionen und privatwirtschaftlichen Marktverbänden bestimmte Funktionen einräumt, ist durchaus möglich und praktisch der Fall.¹⁾ Die verantwortliche oberste Lenkungsbefugnis muß aber zur Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Ausrichtung der marktpolitischen Maßnahmen immer beim Staat liegen. Märkte mit Marktordnungen sind somit immer regulierte Märkte.

In ihrer Zweckbestimmung sind Marktordnungen nicht auf eine einmalige Marktlage ausgerichtet.²⁾ Beim Problem der Marktordnung geht es nicht lediglich um eine situationsbedingte Korrektur der freien Preisbildung durch punktuelle Interventionen, sondern um die Frage, wie funktionsgestörte Märkte durch ein System aufeinander abgestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf die Dauer so beeinflußt werden können, daß ein wirtschaftlich zweckmäßiges Marktgleichgewicht sich einstellt.

Da keine Marktpolitik außerhalb des Zusammenhangs des gesamten Wirtschaftsgefüges durchgeführt werden kann,³⁾ ohne daß es zu Fehlentwicklungen in der Wirtschaft kommt, müssen Marktordnungen in den größeren Rahmen der jeweils bestehenden Wirtschaftsordnung eingefügt sein. Marktordnungen dürfen der Wirtschaftsordnung nicht widersprechen, sondern sie müssen "systemkonform" bzw. "systemgerecht"⁴⁾ sein.

1) S. Meinhold, Wilhelm, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 17.

2) S. Schiller, Karl, Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarwirtschaft, a.a.O., S. XIX.

3) S. Heinrich, Walter, Wirtschaftspolitik, Band 1, 2. Auflage, Berlin, 1964, S. 363.

4) S. Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik, in "Festgabe für Georg Jahn", Hrsg. Muhs, K., Berlin, 1955, S. 583 ff.; Stackelberg, Heinrich von, Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung, in "Ordo", Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 2, Godesberg, 1949, S. 200.

Welche Maßnahmen im Einzelfall zu ergreifen sind, um zu einer volkswirtschaftlich zweckmäßigen Ordnung der Märkte zu gelangen, ist eine Frage der jeweils vorliegenden Voraussetzungen und kann nicht allgemeingültig gelöst werden. Die Marktstruktur und der Marktablauf sind örtlich und zeitlich zu verschieden, wie auch die einzelnen Märkte auf lenkende Eingriffe unterschiedlich reagieren, als daß Marktordnungen schematisch geschaffen werden könnten. Dazu kommt noch, daß die Ursachen für die Funktionsstörungen im Einzelfall wesentlich voneinander abweichen. Die wirtschaftspolitischen Mittel zur Ordnung der Märkte dürfen deshalb nicht starr angewandt werden, sondern sie haben sich den jeweiligen Gegebenheiten anzupassen. Es sind reine Zweckmäßigkeitserwägungen, die die Art und Intensität der Markteingriffe bestimmen, um zu einer volkswirtschaftlich sinnvollen Marktordnung zu gelangen. Eingriffe in die Marktstruktur können deshalb ebenso erforderlich sein wie die weitergehenden Beeinflussungen des Marktablaufs durch mengen- und preispolitische Maßnahmen. Marktordnungen sind ebenso wie Wirtschaftsordnungen vielförmig.¹⁾ Sie stehen entweder dem Individual- oder dem Kollektivgedanken²⁾ näher.

Zusammenfassend können wir feststellen, daß nach unserer Meinung eine Marktordnung dann vorliegt, wenn innerhalb einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung der Staat durch ein System aufeinander abgestimmter, systemgerechter wirtschaftspolitischer Maßnahmen in die Struktur bzw. den Ablauf eines funktionsgestörten Marktes gestaltend und lenkend eingreift, um ein volkswirtschaftlich zweckmäßiges Marktgleichgewicht im Interesse des Wirtschafts-
ganzen auf die Dauer herzustellen und zu wahren.

Nach der sachlichen und räumlichen Aufteilung und Ausdehnung der Märkte unterscheidet man unter anderem Marktordnungen

1) S. Mühlenfels, A. von, a.a.O., S. 8 ff.

2) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 199.

auf lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Milch-, Butter-, Getreide-, Fleisch- und Zuckermärkten.

Vom Marktordnungszweck sind die wirtschaftspolitischen Instrumente zur Herbeiführung eines geordneten Zustandes auf funktionsschwachen Märkten zu trennen.¹⁾ Die Maßnahmen zur Ordnung der Märkte werden in strukturpolitische bzw. qualitative und ablaufpolitische bzw. quantitative Mittel gegliedert.²⁾ Strukturpolitische Maßnahmen sind die rechtlich-organisatorischen Normen, die langfristig Rahmenbedingungen für den Marktprozeß schaffen und damit die strukturellen Relationen des Marktes verändern. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von "Instrumenten der Marktverfassung".³⁾ Dazu zählen z.B. Maßnahmen zur Verbesserung der Markttransparenz, Regelung und Rationalisierung des Marktwesens sowie Beeinflussung der Marktformen.⁴⁾ Ablaufpolitische Maßnahmen richten sich bei gegebener Marktstruktur auf den Marktablauf und verändern die quantitativen Relationen.⁵⁾ Ansatzpunkte für ablaufpolitische Markteingriffe sind die Preis-Mengenbeziehungen der einzelnen Märkte, die direkt oder indirekt⁶⁾ und mit unterschiedlicher Intensität beeinflusst werden können.

1) S. Mackenroth, Gerhard, a.a.O., S. 614.

2) S. Tuchtfeldt, Egon, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, Ein Beitrag zu seiner Systematik, in "Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik", Hrsg. Ortlieb, Heinz-Dietrich, Jahrgang 2, Tübingen, 1957, S. 55; Seraphim, Hans-Jürgen, a.a.O., S. 299 ff. Den Ausdruck ordnungspolitische Maßnahmen, der vielfach im Sinne von strukturpolitischen bzw. qualitativen Maßnahmen verwendet wird, vermeiden wir lieber, um eine Verwechslung mit dem umfassenderen Begriff "Ordnung des Marktes" zu vermeiden.

3) S. Tuchtfeldt, Egon, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 55.

4) S. Herlemann, Hans-Heinrich, Grundlagen der Agrarpolitik, Berlin und Frankfurt, 1961, S. 494 ff.; Tuchtfeldt, Egon, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 55.

5) S. Tuchtfeldt, Egon, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 55.

6) S. Pütz, Theodor, Theorie der Allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien, 1948, S. 238.

4.) Kriterien zur Beurteilung und Anwendung von Maßnahmen zur Ordnung der Märkte

Bei der Anwendung marktordnender Maßnahmen ist die möglichst eindeutige Erfassung der Ausgangslage und die Kenntnis der bestehenden Zusammenhänge von grundlegender Bedeutung. Denn die einzelnen wirtschaftspolitischen Instrumente wirken sich im konkreten Fall unterschiedlich aus, je nach Bedeutung, Dosierung und Ausgestaltung der Maßnahmen, der Art und Weise des Einsatzes der Mittel sowie den jeweiligen Gegebenheiten zum Zeitpunkt des Eingriffs.¹⁾ Da die Märkte in ihrer Struktur und in ihrem Ablauf erheblich voneinander abweichen,²⁾ ergibt sich für den Wirtschaftspolitiker die Notwendigkeit, bei funktionsgestörten Märkten verschiedenartige Maßnahmen in unterschiedlicher Dosierung zu ergreifen, um zu einer zweckmäßigen Ordnung in gesamtwirtschaftlicher Ausrichtung³⁾ zu gelangen.

Aufgabe des Wirtschaftspolitikers ist es, aus dem umfangreichen Instrumentarium wirtschaftspolitischer Einwirkungsmöglichkeiten die geeignetsten Mittel auszuwählen, um zu einer zweckmäßigen Ordnung auf den Märkten mit nicht genügender Selbststeuerungsfähigkeit zu gelangen. Dabei sind die Vor- und Nachteile der Maßnahmen unter Berücksichtigung ihrer Neben- und Fernwirkungen gegeneinander abzuwägen.⁴⁾ Außerdem müssen die Nachwirkungen früher erfolgter Eingriffe beachtet werden,⁵⁾ um nachteilige Reaktionen und

-
- 1) S. Giersch, Herbert, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Band 1, Grundlagen, Wiesbaden, 1960, S. 319 ff.
 - 2) S. Schüttauf, Alexander Werner, Agrarmärkte, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 1, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1956, S. 73.
 - 3) S. Weddigen, Walter, Zur Theorie der Wirtschaftslenkung und Sozialisierung, a.a.O., S. 70.
 - 4) S. Schiller, Karl, Wirtschaftspolitik, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 12, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1965, S. 212 ff.
 - 5) S. Morgenstern, O., Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik, Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln-Opladen, 1957, S. 9.

Fehlentwicklungen auf den regulierten Märkten zu vermeiden. In der praktischen Durchführung sind die einzelnen Maßnahmen aufeinander abzustimmen.

Die Märkte sind ein Teil des gesamtwirtschaftlichen Geschehens. Zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen Vorgängen bestehen funktionelle Zusammenhänge und Abhängigkeiten, ¹⁾ die bei der Durchführung von Marktordnungen zu berücksichtigen sind. Die Wirkungen marktlenkender und marktgestaltender Eingriffe müssen auch auf die nicht unmittelbar betroffenen Bereiche der Sozialwirtschaft gesehen werden.

Marktordnende Maßnahmen sind nicht nur unter dem Gesichtspunkt ihrer Eignung zur optimalen Verwirklichung des Marktordnungszieles auszuwählen, sondern sie sind gleichzeitig auch dahingehend zu beurteilen, ob und inwieweit sie mit der bestehenden Wirtschaftsordnung vereinbar sind. ²⁾ Denn jede wirtschaftspolitische Maßnahme erhält nur im Rahmen des allgemeinen Bauplans der Wirtschaftsordnung ihren Sinn. ³⁾ Wie der Arzt, der einen bestimmten Heilerfolg erzielen will, bei Anwendung einer speziellen Behandlungsmethode die Auswirkungen auf den gesamten Organismus des Patienten berücksichtigen muß, so hat auch der Wirtschaftspolitiker bei lenkenden Eingriffen in den Markt die Auswirkungen auf das Wirtschaftsgefüge zu beachten. Jede Ordnung eines Teilbe-

-
- 1) S. Eucken, Walter, Das ordnungspolitische Problem, in "Ordo", Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 1, Godesberg, 1948, S. 64.
 - 2) S. Pütz, Theodor, Die wirtschaftspolitische Konzeption, in "Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen", Hrsg. Seraphim, Hans-Jürgen, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Band 18, Berlin, 1960, S. 9 ff.; Tuchtfeldt, Egon, Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftlicher Maßnahmen, in "Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen", Hrsg. Seraphim, Hans-Jürgen, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Band 18, Berlin, 1960, S. 208 ff.
 - 3) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 250.

reichs der Wirtschaft ist als ein Glied des gesamten Wirtschaftsgefüges zu sehen.¹⁾ Deshalb können einzelne Märkte nicht isoliert beeinflusst werden, da "einseitig ausgerichtete Maßnahmen zu Ungleichgewichten auf anderen Teilgebieten führen".²⁾

Die Lösung des Problems der Ordnung von Märkten kann dadurch erschwert werden, daß nur bestimmte wirtschaftspolitische Mittel zugelassen werden. So wollten Eucken und auch Röpke im wesentlichen nur mit Maßnahmen in den Markt eingreifen, welche die Funktionsfähigkeit des Marktautomatismus nicht stören.³⁾

Die Forderung, keine Mittel anzuwenden, die in die Preismechanik eingreifen, setzt voraus, daß sich auf dem Markt selbsttätig ein produktives Gleichgewicht einstellt. Dies ist aber nur im Modellfall der vollständigen Konkurrenz unbedingt gegeben.⁴⁾ In der wirtschaftlichen Realität sind auch in einer wettbewerbsorientierten Wirtschaftsordnung Fehlentwicklungen möglich, die allein mit qualitativen Maßnahmen nicht bereinigt werden können. Insbesondere auf den Agrarmärkten wird der Wirtschaftspolitiker wegen der besonderen Angebots- und Nachfrageverhältnisse nicht ohne mengen- und preispolitische Eingriffe auskommen, um Marktstörungen zu verhindern, obgleich die meisten Agrarmärkte wegen der Massenhaftigkeit von Angebot und Nachfrage die Eigenschaften von "Wettbewerbsmärkten" aufweisen.⁵⁾ Auch durch eine Umgestaltung der Marktformen, wie dies

1) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 9.

2) Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 165.

3) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 336; Röpke, Wilhelm, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 5. Auflage, Erlenbach-Zürich, 1948, S. 260 ff.

4) S. Jöhr, W.A., Das Modell der vollkommenen Konkurrenz, in "Konkurrenz und Planwirtschaft", Bern, 1946, S. 17 ff.

5) S. Hensel, K. Paul, a.a.O., S. 166.

Eucken als Konsequenz zur Überwindung von Gleichgewichtsstörungen forderte,¹⁾ kann die Funktionstüchtigkeit des Marktmechanismus auf Agrarmärkten im allgemeinen nicht entscheidend verbessert werden, da die Störungsursachen zum Teil naturbedingt sind.²⁾

Die wirtschaftspolitischen Mittel sind in ihrer Wirkungsweise situationsabhängig. Sie lassen sich deshalb nicht von vornherein in konforme und nichtkonforme Maßnahmen einteilen.³⁾ Es gibt keine absolut richtige, sondern nur wirtschaftlich zweckmäßige Lenkungsformen.

Wird andererseits bei Eingriffen in den Marktablauf das Prinzip der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Mittel nicht beachtet, besteht die Gefahr, daß weitere Regulierungsmaßnahmen erforderlich sind, die produktivitäts-hemmende Fehlreaktionen und eine Lähmung der Antriebskräfte der Wirtschaft zur Folge haben können. Diese These aber, daß jede partielle Ausschaltung des Preismechanismus eine Kettenreaktion auslöse, die schließlich in der Zwangswirtschaft ende, ist in der strengen Aussage Röpkes⁴⁾ nicht haltbar. In Wirklichkeit hemmen zahlreiche Starrheitsfaktoren das Abgleiten in die totale Planung.⁵⁾

Wie Tuchtfeldt besonders herausgestellt hat, sollte das Konformitätsprinzip nicht als Postulat, sondern lediglich als Beurteilungskriterium für die Anwendung wirtschaftspolitischer Mittel innerhalb der Wirtschaftsordnung aufgefaßt

-
- 1) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 54 ff.
 - 2) S. Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, a.a.O., S. 306 ff.; Weber, Adolf, Agrarpolitik, a.a.O., S. 189 ff.
 - 3) S. Tuchtfeldt, Egon, Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, a.a.O., S. 224.
 - 4) S. Röpke, Wilhelm, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a.a.O., S. 261
 - 5) S. Pütz, Theodor, Theorie der Allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, a.a.O., S. 278; Tuchtfeldt, Egon, Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, a.a.O., S. 216.

werden.¹⁾ Eine ausgewogene Wirtschaftspolitik hat bei marktpolitischen Maßnahmen die Marktstruktur und den Marktprozeß zu beachten. Sie kann nach Lage des Einzelfalls prinzipiell weder auf qualitative noch auf quantitative Maßnahmen verzichten. Jede marktpolitische Maßnahme sollte in ihrer unmittelbaren und mittelbaren Wirkung auf die Marktstruktur und den Marktablauf sowie in ihrer Weiterwirkung auf andere Märkte und die Wirtschaftsordnung gesehen werden.

Innerhalb einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung, wie sie in der Bundesrepublik vorliegt, sollte bei der Durchführung von Marktordnungen Maßnahmen zur Herstellung und Erhaltung eines echten Leistungswettbewerbs²⁾ der Vorrang gegeben werden.³⁾ Regelmäßig sind strukturpolitische Maßnahmen in ihren Auswirkungen einfacher abzuschätzen als Eingriffe in den Marktablauf, die oft Folgeinterventionen notwendig machen.⁴⁾ Die Annahme aber, daß durch qualitative Maßnahmen eine Wettbewerbsordnung mit möglichst vollkommener Konkurrenz auf allen Märkten herbeigeführt werden könnte, ist insbesondere im Hinblick auf die Agrarmärkte unrealistisch. Praktisch ist nur eine tendenzielle Annäherung an den vollständigen Wettbewerb denkbar.⁵⁾

Soweit lenkende Eingriffe in den Marktablauf erforderlich sind, müssen diese dem marktwirtschaftlichen System angepaßt werden. Die marktpolitischen Maßnahmen sollen "prozeßkonform"⁶⁾ sein. Direkte Eingriffe in den Marktprozeß

-
- 1) S. Tuchtfeldt, Egon, Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, a.a.O., S. 206.
 - 2) Leistungswettbewerb wird nicht nur als strukturpolitisches Regulativ verstanden, sondern gleichzeitig als Instrument der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung. Siehe hierzu Miksch, Leonhard, Wettbewerb als Aufgabe, 2. Auflage, Godesberg, 1947, S. 21 ff.
 - 3) S. Weber, Adolf, Kurzgefaßte Volkswirtschaftspolitik, 7. Auflage, Berlin, 1957, S. 25.
 - 4) S. Hensel, K. Paul, a.a.O., S. 167.
 - 5) S. Giersch, Herbert, a.a.O., S. 184.
 - 6) S. Tuchtfeldt, Egon, Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, a.a.O., S. 219.

können nämlich auch in einer Wettbewerbswirtschaft durchaus konform wirken, wenn sie einen nicht richtig funktionierenden Marktmechanismus funktionstüchtiger machen, hohe Preisschwankungen ausgleichen und einen gleichgewichtsähnlichen Zustand herbeiführen.¹⁾

Bei der praktischen Durchführung von Marktordnungen wird man auf die Einbeziehung mittelstufiger Verbände, die unter Aufsicht des Staates stehen und auf die Zweckgesichtspunkte der Gemeinschaft ausgerichtet sind,²⁾ grundsätzlich nicht verzichten können. Wir meinen, daß gerade mittelstufige Marktverbände, die genügend Selbstverwaltungsrechte und Selbstbeschränkung besitzen, besonders geeignet sind, in den Vollzug marktordnender Eingriffe eingeschaltet zu werden, wenn es gilt, Fehlentwicklungen auf den Märkten im Interesse des Wirtschaftsganzen zu verhindern. Durch eine derartige "mittelbare Wirtschaftslenkung" werden die Einwirkungen der staatlichen Spitze auf die Einzelwirtschaften an der Basis weitgehend abgefedert und erleichtert.³⁾

5.) Zur Aufgabenstellung

Die Frage der Einordnung der Molkereiwirtschaft in die marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik und die volkswirtschaftlich zweckmäßige Organisierung und Lenkung der milchwirtschaftlichen Märkte führte im Zusammenhang mit der Diskussion der westdeutschen Agrarmarktpolitik immer wieder zu heftigen Auseinandersetzungen. Für unsere Untersuchung ist es deshalb wichtig, zuerst die Bedeutung und die Besonderheiten der Milch-

1) S. Tuchtfeldt, Egon, Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, a.a.O., S. 227 ff.

2) S. Weddigen, Walter, Zur Theorie der Wirtschaftslenkung und Sozialisierung, a.a.O., S. 64.

3) S. Weddigen, Walter, Wesen und Systematik der Wirtschaftslenkung, in "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", 103. Band, Tübingen, 1942, S. 115.

wirtschaft im Bundesgebiet aufzuzeigen und die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge zu erkennen, um die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in die milchwirtschaftlichen Märkte grundsätzlich beantworten zu können. Im Anschluß daran sind die einzelnen Maßnahmen zur Ordnung der milchwirtschaftlichen Märkte darzustellen und zu würdigen. Gleichzeitig muß auf die Probleme, die sich aus der Überleitung der westdeutschen Marktordnung in das Regulierungssystem der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ergeben, näher eingegangen werden.

Das Wesensmerkmal der modernen Volkswirtschaft ist das Zusammenwirken einer Vielzahl von Wirtschaftseinheiten innerhalb einer bestehenden Wirtschaftsordnung. Es besteht eine "Interdependenz aller wirtschaftlichen Erscheinungen".¹ Auch die Milchwirtschaft ist nur ein Teil der arbeitsteilig gegliederten Sozialwirtschaft. Lenkungsmaßnahmen zur Ordnung der Märkte für Milch und Molkereiprodukte dürfen nicht in agrarpolitischer Isolierung gesehen werden. Sie sind Ausfluß der gesamten Wirtschaftspolitik und müssen den Zielsetzungen des Ganzen dienen, wie umgekehrt auch das Gesamtgebilde von den Gliedern abhängig ist, also nicht die Belange einzelner Wirtschaftszweige oder Berufe außer Acht lassen kann, ohne sich selbst zu schädigen.²⁾

Der Staat hat bei lenkenden Eingriffen in die milchwirtschaftlichen Märkte neben den qualitativen und quantitativen Auswirkungen auch die Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Teilen der Volkswirtschaft zu erkennen und zu beachten. Die Maßnahmen zur Herstellung und Erhaltung eines produktiven Marktgleichgewichts müssen sich in die gegebene Wirtschaftsordnung sinnvoll einfügen und gesamtwirtschaft-

1) Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 7.

2) S. Weddigen, Walter, Persönlichkeit und Gemeinschaft, in "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik", Band 154, Jena, 1941, S. 266 ff.

lich ausgerichtet sein. Welche Maßnahmen innerhalb des Rahmens der bestehenden Wirtschaftsordnung zur Anwendung gelangen können, um die milchwirtschaftlichen Märkte funktionsfähig zu erhalten, hängt im Einzelfall von den jeweils vorliegenden tatsächlichen Voraussetzungen und Gegebenheiten ab.

Die Darstellung stützt sich weitgehend auf statistische Zahlen der amtlichen Veröffentlichungen. Teilweise sind die Gegenüberstellungen nur bedingt vergleichbar. Von milchwirtschaftlichen Verbänden und Institutionen wurde nur in wenigen Ausnahmefällen Zahlenmaterial zur Verfügung gestellt.

II. Milchwirtschaftliche Begriffsbestimmungen

Unter Milch wird im folgenden Kuhmilch verstanden, da nur diese in der Bundesrepublik der molkereimäßigen Be- und Verarbeitung unterliegt. Milcherzeuger sind demnach die Kuhhalter. Milch ist das durch Ausmelken der Kühe gewonnene Gemelk, dem nichts zugefügt und nichts entzogen ist. Erhitzte bzw. homogenisierte Milch bezeichnet man als zubereitete Milch.¹⁾ Von Trinkmilch spricht man dann, wenn Milch zum unmittelbaren Genuß bestimmt ist.²⁾ Es wäre aber besser, diese Milch als Konsummilch zu benennen.

In einer andersartigen, weiteren Auslegung versteht man unter Trinkmilch die Milch, die von den Milcherzeugern an Molkereien angeliefert wird und dort zu Konsummilch oder zu sogenannten Trinkmilchbegleitprodukten, wie Sauermilch, Joghurt, Kefir, entrahmte Milch, Buttermilch, geschlagene Buttermilch, Sahne, saure Sahne, Schlagsahne, Sterilmilch, Milchlischgetränke u. dgl., verwendet wird. Im Gegensatz

1) S. § 1 Erste Verordnung zur Ausführung des Milchgesetzes vom 15. Mai 1931, RGBI I 1931 S. 150.

2) S. § 11 Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952 S. 811.

dazu bezeichnet man Milch, die in den Molkereien zu Butter, Käse, Kondensmilch, Milchpulver und ähnlichen Milch- und Sahnedauerwaren verarbeitet wird, als Werkmilch. Dem Trinkmilchmarkt wird der Werkmilchmarkt gegenübergestellt.

Der Begriff Molkerei umfaßt alle Unternehmen, die Milch be- und verarbeiten. Es zählen auch Sennereien, Gutsmolkereien, Buttereien, Käsereien, Schmelzkäsereien sowie Betriebe, die Milchpulver und Kondensmilch herstellen, zu den Molkereien.¹⁾

Unter dem Milchauszahlungspreis wird der Abrechnungspreis der Molkereien für die Milcherzeuger verstanden. Er setzt sich aus einem Grundpreis und einem Fettpreis zusammen und enthält die von Bund und Ländern gewährten Förderungszuschläge sowie Qualitätszuschläge und -abschläge und unter Umständen Abzüge für Sammelstellen-, Anfuhrkosten und dergleichen.²⁾

1) S. § 4 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952 S. 811.

2) S. Mayr, J., Die Münchener Trinkmilchversorgung, in "Monographien deutscher Trinkmilchmärkte", Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Kempten/Allgäu, 1957, S. 246 ff.

C. Besonderheiten des Marktes für Milch und Molkereiprodukte in der Bundesrepublik Deutschland

I. Struktur der Milchwirtschaft

Nach den statistischen Unterlagen für 1965 dient rund die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Bundesgebietes der Nutztviehhaltung.¹⁾ Entsprechend den natürlichen Produktionsbedingungen bestehen in der Nutzung des Bodens regional große Unterschiede. Betriebe mit hohem Grünlandanteil finden wir im Voralpengebiet und in den norddeutschen Küstengebieten. Hier steht die Milchwirtschaft ganz im Vordergrund, da die Bodenverhältnisse vielfach keine andere Nutzung zulassen.

Im Bundesgebiet gab es Ende 1965 13,7 Millionen Rinder. Davon waren 5,9 Millionen Milchkühe. Bayern hatte daran mit fast 2 Millionen Milchkühen den höchsten Anteil. Bemerkenswert ist der Rückgang des Anteils der Milchkühe am gesamten westdeutschen Rinderbestand von 49,5 % in den Jahren 1935/38 auf 42,8 % im Jahre 1965. Infolge der fortschreitenden Technisierung wurden 1965 nur noch 2,8 % der Milchkühe zur Arbeitsleistung herangezogen. Demgegenüber waren es in den Jahren 1935/38 noch 33,2 %. Zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen erhebliche Unterschiede. Im Saarland und in Hessen ist der Anteil der Zugtiere mit über 10 % des Milchviehbestandes noch verhältnismäßig hoch, während in Niedersachsen und Schleswig-Holstein der Anteil unter 1 % liegt.²⁾ Im Jahre 1965 waren nur noch vereinzelt Milchkühe von der Tuberkulose und Brucellose befallen.³⁾

-
- 1) S. Tabelle Bodennutzung 1965, in "Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten", Bonn, November 1965, S. 757.
 - 2) S. Tabelle Viehbestände nach den Dezemberzählungen, in "Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten", Bonn, Februar 1966, S. 108.
 - 3) S. Tabelle Auftreten von Tierseuchen, in "Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965", a.a.O., S. 115.

Die Ergebnisse der landwirtschaftlichen Betriebszählung von 1963 zeigen, daß das Hauptgewicht der milchgewinnenden Betriebe bei den kleineren und mittleren Betrieben bis zu 20 Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche liegt. Ein Vergleich mit der Zählung von 1959 und 1949 läßt eine deutliche Verlagerung zu den Mittel- und Großbetrieben erkennen. In die Betriebsgrößenklasse bis zu 20 Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche entfielen 1963 aber immer noch 31,3 % der landwirtschaftlichen Betriebe mit Kuhhaltung und 10,5 % des Milchviehbestandes. Der durchschnittliche Bestand an Kühen je bäuerlicher Betrieb hat sich von 3,5 Stück im Jahre 1949 auf 5,4 Stück im Jahre 1963 erhöht.¹⁾

Die Struktur der Molkereien ist gleichfalls ständigen Änderungen unterworfen. Die Zahl der Molkereien im Bundesgebiet hat sich von 3153 Betriebe Ende 1955 auf 2230 Betriebe Ende 1965, also um 29 %, verringert. Allein Bayern, und hier vorwiegend das Allgäu, war mit über 50 % an der Verminderung der Molkereien im Bundesgebiet beteiligt.²⁾ Der Rückgang trat vor allem bei den Kleinbetrieben mit einem jährlichen Milchanfall bis 1000 Tonnen ein. Die Zahl dieser Betriebe ist von Ende 1955 bis Ende 1960 um über ein Drittel von 977 auf 623 Betriebe zurückgegangen. Bei den Großbetrieben mit einem jährlichen Milchanfall von über 5000 Tonnen erhöhte sich dagegen die Zahl der Molkereien im gleichen Zeitraum von 735 auf 923 Betriebe.³⁾

-
- 1) S. Tabelle Kuhhaltung der Betriebe, in "Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965", a.a.O., S. 107.
 - 2) S. Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1965 sowie Vergleichszahlen der EWG für 1964, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 87. Jahrgang, Folge 19, Mai 1966, S. 729.
 - 3) S. Tabelle Betriebsgrößenklassen der Molkereien sowie Käsereien und milchwirtschaftliche Kleinbetriebe, in "Statistischer Bericht über die Milch- und Molkereiwirtschaft im Bundesgebiet für das Wirtschaftsjahr 1959/60 und für das Kalenderjahr 1960," Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, August 1961, S. 40.

Die Zusammenlegung und Auflösung von Molkereien wurde durch die Gewährung von Bundeszuschüssen aus Mitteln des "Grünen Planes" und von Zuschüssen sowie Zinsverbilligungen der Länder gefördert.¹⁾

Die Betriebsgrößenstruktur der Molkereien zeigt, daß Bayern und Baden-Württemberg den größten Anteil an Kleinmolkereien stellen. In diesen beiden Ländern fielen Ende 1960 immer noch 49,8 % der Molkereien in die Größenklasse der Kleinbetriebe mit einem jährlichen Milchanfall bis zu 1000 Tonnen. Dies ist vor allem durch die große Zahl von Kleinstmolke-
ereien im Allgäu bedingt. Im Vergleich dazu betrug der Anteil der Kleinbetriebe am Gesamtbestand im übrigen Bundesgebiet lediglich 2,3 %. Trotzdem wird auch in Bayern und Baden-Württemberg mit mehr als 80 % der angelieferten Milch der weitaus größte Teil der Milch in Großbetrieben mit über 5000 Tonnen jährlichen Milchanfall verwertet.²⁾

Bei einer Aufschlüsselung der Molkereien nach Betriebstypen ergibt sich, daß in Norddeutschland, und zwar insbesondere in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die Buttereibetriebe vorherrschen. Dagegen liegen in Süddeutschland 95 % der Käsereien des Bundesgebietes. Die sogenannten Trinkmilchmolkereien, also Betriebe, die überwiegend Trinkmilch absetzen, konzentrieren sich in den Großstädten und Verbrauchszentren. Ihr Anteil belief sich im Jahre 1960 auf 6,8 % der Molkereien insgesamt.³⁾

-
- 1) S. Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1965, a.a.O., S. 218 ff.
 - 2) S. Tabelle Milchanfall bei Molkereien, Käsereien und milchwirtschaftlichen Kleinbetrieben, in "Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965", a.a.O., S. 191.
 - 3) S. Tabelle Betriebsarten der Molkereien und milchwirtschaftlichen Kleinbetriebe nach Hauptverwertungsformen in den Bundesländern, in "Statistik der bayerischen Milchwirtschaft 1965", Hrsg. Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Kempten/Allgäu, 1966. S. 56.

Die vorherrschende Rechtsform bei den westdeutschen Molkereien ist die Genossenschaft. Über 76 % der Molkereien waren 1960 Genossenschaften mit einem Anteil von 75 % am gesamten Milchanfall.¹⁾

Die Struktur des heutigen Milchhandels wurde durch hygienische Erfordernisse aber auch wirtschaftliche Erwägungen maßgebend geformt.²⁾ Brachte das Milchgesetz von 1930 einschneidende hygienische Vorschriften für den Verkehr mit Milch und Milcherzeugnissen, so wurden vor allem nach 1933 durch Abnahmebindung an eine bestimmte Molkerei und Preisregelungen eine Absatzrationalisierung und eine Senkung der Handelsspannen angestrebt.

Heute entstehen durch den Wandel der Absatzsysteme für die Milchgeschäfte neue Probleme. Die Zunahme der Selbstbedienungsläden, Einzelhandelsketten, Filialgeschäfte und Warenhäuser wirkt sich auch auf das milchwirtschaftliche Absatzsystem aus. Die Betriebsformen und die Betriebsgrößen des Milchhandels sind ständig in Bewegung. Die Milchspezialgeschäfte stehen in einem scharfen Wettbewerb mit den Lebensmittelgeschäften, die zunehmend dazu übergehen, verpackte Milch in ihr Sortiment aufzunehmen, während die Erweiterung des Warensortiments in den Milchfachgeschäften durch gesetzliche Vorschriften begrenzt ist.

Die Zahl der Milchfachgeschäfte betrug Ende September 1960 15.000 Unternehmen mit einem durchschnittlichen Jahresumsatz von 104.000,-- DM je Unternehmen.³⁾ Wie bei den Mol-

-
- 1) S. o. Verf., Statistischer Bericht über die Milch- und Molkereiwirtschaft im Bundesgebiet für das Wirtschaftsjahr 1959/60 und für das Kalenderjahr 1960, a.a.O., S. XIV.
 - 2) Zur Struktur des Milchhandels siehe im einzelnen Krumme, Erich, Struktur und wirtschaftliche Lage des Milchhandels unter dem Einfluß der Milchmarktregulierung, Kieler Diss., 1960, S. 26 ff.
 - 3) S. Tabelle Unternehmen, Beschäftigte und Umsatz im Einzelhandel, in "Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1965", Hrsg. Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart und Mainz, 1965, S. 301.

kereien läßt sich an Hand der Umsatzentwicklung der letzten Jahre beim Milchhandel die Tendenz zum größeren Geschäft nachweisen. Gerechnet zu den Preisen von 1954 stiegen beim Einzelhandel mit Milch und Molkereiprodukten die Umsätze von 1954 bis 1963 im Durchschnitt um 29 %. Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die Umsätze des Lebensmitteleinzelhandels dagegen um 54 %.¹⁾

II. Milcherzeugung und Milchverwertung

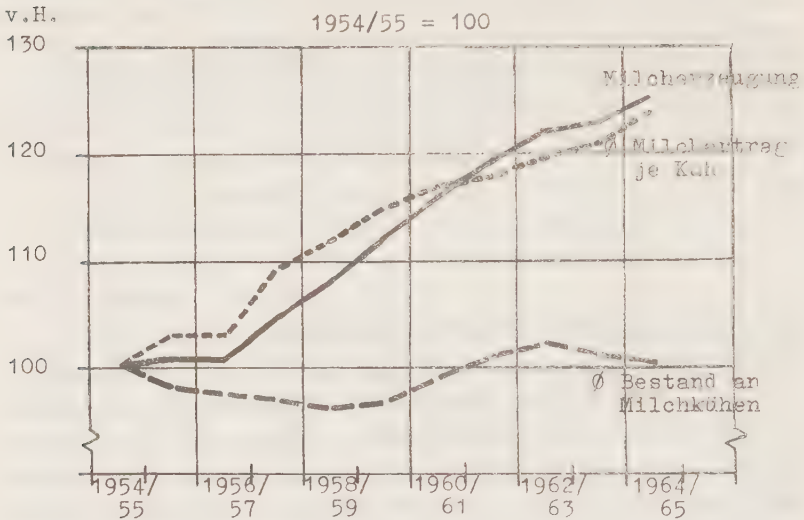
Wie bereits dargestellt wurde, stieg die Milcherzeugung im Bundesgebiet nach der Währungsreform rasch an. Rationelle Fütterungs- und Weidemethoden, Verbesserung der Futterflächen, bessere Zuchtwahl und Pflege, zunehmender Einsatz von Traktoren anstelle von Kuhgespannen, Sanierung der Rinderbestände von Krankheiten und andere Gründe ließen die Milchleistung je Kuh und Jahr von 2560 Kilogramm im Wirtschaftsjahr 1950/51 auf 3608 Kilogramm im Wirtschaftsjahr 1964/65 anwachsen. Der durchschnittliche Fettgehalt bei der den Molkereien angelieferten Milch erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 3,48 % auf 3,77 %.²⁾

Die steigende Tendenz der Milcherzeugung und Milchleistung geht aus folgender graphischer Darstellung deutlich hervor:

1) S. Tabelle Meßzahlen der Umsatzwerte des Einzelhandels mit Nahrungs- und Genußmitteln, in "Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1964", Hamburg und Berlin 1965, S. 232. Vergleiche dazu auch Esche, Ernst und Drews, Manfred, Der Europäische Milchmarkt, Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hamburg und Berlin, 1963, S. 162.

2) S. Seite 1.

Graphische Darstellung: Entwicklung der Milcherzeugung, des Milch-
Bundesgebiet



Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1959, Hamburg und Berlin, 1960, S. 111; Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965, a.a.O., S. 119.

Die durchschnittliche Milchleistung je Kuh ist in den norddeutschen Ländern höher als in Süddeutschland.¹⁾ Die Milch-
erträge der unter Leistungskontrolle stehenden Kühe liegen
um fast 30 % über den Ergebnissen der nichtkontrollierten
Kühe.²⁾ Eine weitere Zunahme der Milcherzeugung ist auch
aus diesem Grunde zu erwarten.

1) S. Tabelle Erzeugung von Kuhmilch und Anlieferung an die
Molkereien, in "Statistischer Monatsbericht des Bundes-
ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten",
Bonn, März 1966, S. 162.

2) S. Tabelle Leistungen der kontrollierten Milchkühe und
der Kühe insgesamt, in "Statistisches Jahrbuch über Er-
nährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik
Deutschland 1965", a.a.O., S. 119.

Begünstigt durch die Gewährung des Förderungszuschlages zum Milchauszahlungspreis ist der Anteil der molkereimäßig erfaßten Milch von 57,8 % in den Jahren 1935/38 auf 79,7 % im Jahre 1965 gestiegen. Der Prozentsatz der an die Molkeereien gelangten Milch liegt im nördlichen Teil des Bundesgebietes mit 87 % höher als im südlichen Teil des Bundesgebietes mit nur 74 %.¹⁾ Von der in den landwirtschaftlichen Betrieben zurückgehaltenen Milch wird der weitaus größte Teil verfüttert bzw. im eigenen Haushalt verbraucht und nur ein geringer Teil unmittelbar an Verbraucher verkauft.

Tabelle: Verwendung von Milch beim Milcherzeuger und Milch-
anlieferung an Molkereien in v.H. der Milcherzeu-
gung im Bundesgebiet

Verwendungsarten	1950/51 v.H.	1960/61 v.H.	1964/65 v.H.
Verfütterung	10,3	9,8	8,9
Verbrauch im landwirt- schaftlichen Haushalt	11,9	7,6	6,2
Verarbeitung zu Butter und Käse	3,9	3,8	2,6
Verkauf als Frischmilch und Abgabe als Deputate	4,7	3,8	3,3
Milchablieferung an Molkereien	69,2	75,0	79,0
	100,0	100,0	100,0

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirt-
schaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland
1965, a.a.O., S. 188.

1) S. Tabelle Erzeugung von Kuhmilch und Anlieferung an die Molkereien, in "Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten", Bonn, März 1966, S. 162; Holst, Walter, Milchwirtschaft 1965, a.a.O., S. 724.

Eine Aufgliederung der Milchanelieferung an die Molkereien nach der Verwendung zeigt, daß Hauptverwertungszweig mit über 60 % die Butterherstellung ist.

Tabelle: Verwendung der angelieferten Milch in den Molkereien im Bundesgebiet

Verwendungsarten	1950/51 v.H.	1960/61 v.H.	1964/65 v.H.
Trinkmilch, Sterilmilch	22,7	16,4	14,5
Sahne, Sterilsahne	3,8	6,7	6,8
Trinkmilchanteil	26,5	23,1	21,3
Butter	62,3	61,8	63,5
Käse	7,6	7,6	7,7
Dauermilch und sonstige Verwendung	3,6	7,5	7,5
Werkmilchanteil	73,5	76,9	78,7

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965, a.a.O., S. 188.

Der Anteil der Werkmilchverwertung ist beträchtlich und erhöht sich ständig, während der Anteil der Trinkmilch an der gesamten Milchverwendung zurückgeht. Die steigende Milcherzeugung muß in zunehmendem Maße zu Butter verarbeitet werden.

In den einzelnen Bundesländern zeigen sich erhebliche Unterschiede bei der Verwertung der an die Molkereien gelieferten Milch. Der Anteil der Trinkmilchverwendung liegt im Saarland, in Hamburg und in Nordrhein-Westfalen wegen des hohen Bevölkerungsanteils erheblich über dem Bundesdurchschnitt. Die Käseerzeugung konzentriert sich dagegen in Bayern, und zwar insbesondere im Allgäu.¹⁾

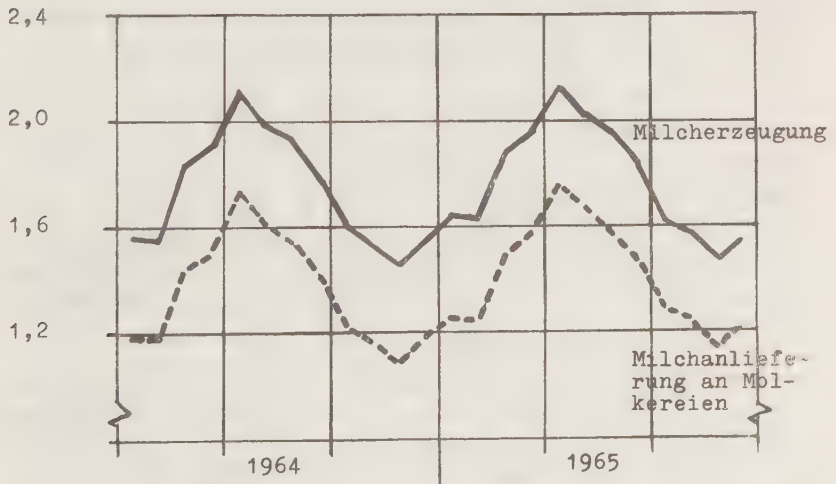
1) S. Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, März 1966, S. 164 ff.

III. Saisonschwankungen und Anpassungsprobleme bei der Milcherzeugung

Wie jede landwirtschaftliche Erzeugung, so ist auch die Milcherzeugung einem jahreszeitlichen Rythmus unterworfen entsprechend dem unterschiedlichen Futteranfall und Verlauf der Laktation der Milchkühe.¹⁾ Während der Frühjahrs- und Sommermonate steigt die Milchproduktion und als Folge davon die Anlieferung an die Molkereien stark an, erreicht in den Monaten Mai und Juni ihren Höhepunkt und fällt bis zum Winter wieder stark ab, wie folgende Darstellung erkennen läßt:

Darstellung: Gesamtmilcherzeugung und Milchanlieferung an die Molkereien im Bundesgebiet in den Jahren 1964 und 1965

in Mill.
Tonnen



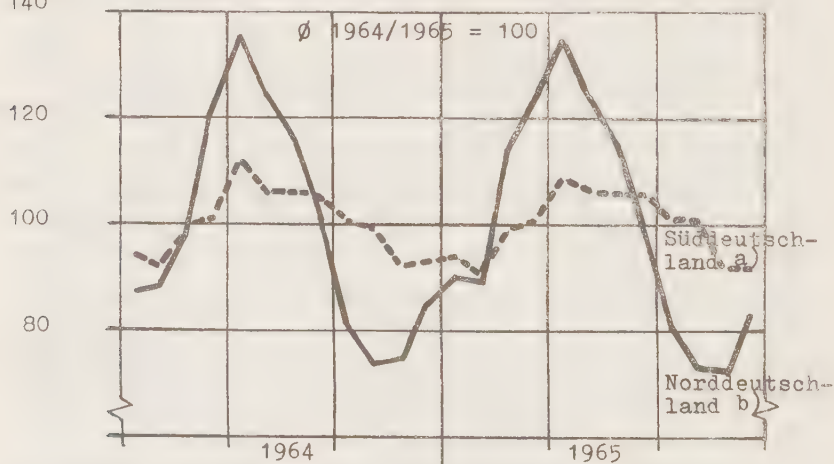
Quelle: Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, März 1966, S. 162.

1) S. Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, a.a.O., S. 400 ff.

Regional bestehen bei den Saisonschwankungen der Milcherzeugung wesentliche Unterschiede. In Gebieten mit hohem Grünlandanteil wird wegen der günstigen Futterversorgung der Frühjahrskalbung der Vorzug gegeben. Hier bewirkt, neben der Häufung der Kalbeterminen, die jahreszeitliche Schwankung des Futterwachstums eine stark schwankende Gesamtmilcherzeugung. So hat das Vorherrschen von betont extensiven Weidewirtschaften in Norddeutschland besonders starke Erzeugungsschwankungen zur Folge, während in Süddeutschland mit überwiegender Stallhaltung und intensiver Futterwirtschaft der jährliche Anfall von Milch ausgeglichener ist. Dieser regionale und jahreszeitliche Unterschied in der Milchleistung der Kühe geht aus folgender Darstellung deutlich hervor:

Graphische Darstellung: Saisonindizes des durchschnittlichen Milchertrags je Kuh und Monat in den Ländern der Bundesrepublik in den Jahren 1964 und 1965

v.H.
140



a) Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern, Saarland; b) Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Bremen, Nordrhein-Westfalen.

Quelle: Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, März 1966, S. 162.

Die durchschnittliche Milchleistung der Kühe schwankte im nördlichen Teil des Bundesgebietes in den Jahren 1964 und 1965 zwischen 135 % und 73 %, im südlichen Teil des Bundesgebietes dagegen nur zwischen 111 % und 90 %.

Die Milchanlieferung an die Molkereien folgt im wesentlichen dem Verlauf der Milcherzeugung. Der Anteil der Anlieferungen ist aber im Sommer etwas höher als im Winter. Dadurch werden die saisonbedingten Schwankungen bei der Milchanlieferung noch verstärkt.

Tabelle: Milchanlieferung an die Molkereien in v.H. der
Milcherzeugung im Bundesgebiet im Jahre Ø 1963-1965

Jan.	Feb.	März	Apr.	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.
76	76	79	80	82	82	80	80	78	77	75	76

Quelle: Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, März 1965, S. 178 und März 1966, S. 162.

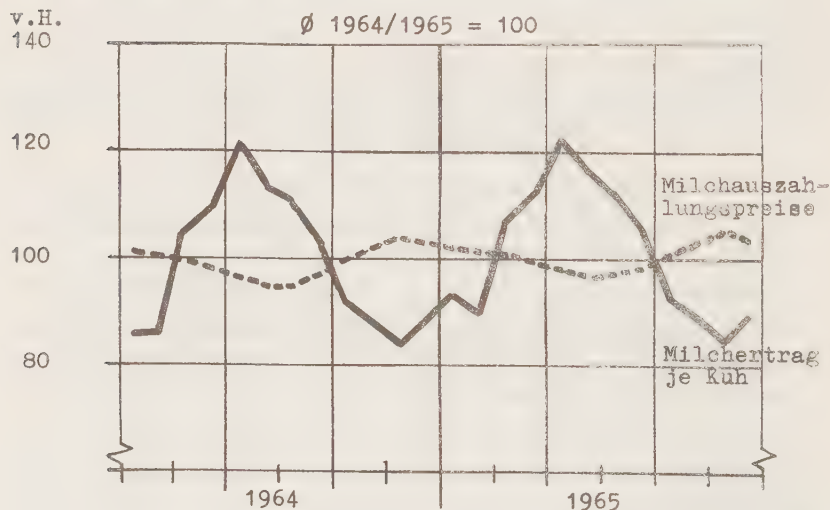
Aus den erheblichen saisonalen Schwankungen der Milchanlieferung ergeben sich insbesondere für die Milchwirtschaft in den norddeutschen Bundesländern erhebliche Markt- und Verwertungsprobleme. Neben der Gefahr von schwerwiegenden Marktstörungen durch das ständige Auf und Ab der Preise verursacht die unterschiedliche Ausnutzung der Molkereikapazitäten Mehrkosten bei der Be- und Verarbeitung und beeinträchtigt somit die Rentabilität der Betriebe.

Schon seit Jahren wird darauf hingearbeitet, durch Futterausgleich und günstigere Verteilung der Kalbezeiten eine Verminderung der jahreszeitlichen Schwankungen der Milcherzeugung zu erreichen.¹⁾ Die höheren Kosten, die mit einer

1) S. Richnow, H.I., Wechselbeziehungen zwischen Produktionsmenge und Preis landwirtschaftlicher Erzeugnisse, in "Berichte über Landwirtschaft", N.F., Band 35, Hamburg und Berlin, 1957, S. 80 und die dort angegebene Literatur.

solchen Umstellung verbunden sind, sowie die naturbedingten und betriebswirtschaftlichen Hemmnisse erschweren eine Anpassung der Milcherzeugung an die vorhandenen Absatzmöglichkeiten. Der Landwirt stimmt die Kalbezeiten mit der günstigsten und billigsten Futterversorgung im Frühjahr ab, da durch staatliche Marktstützungsmaßnahmen der Saisonrhythmus weitgehend abgefangen wird und die Milchauszahlungspreise der Molkereien sich somit im Laufe eines Jahres nur wenig ändern, wie folgende Darstellung zeigt:

Graphische Darstellung: Saisonindizes der Milchauszahlungspreise und des Milchertrages je Kuh und Monat im Bundesgebiet in den Jahren 1964 und 1965



a) Einschließlich der vom Bund und den Ländern gewährten Förderungszuschläge.

Quelle: Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, März 1966, S. 162 und 165.

Infolge der Politik saisonal ausgeglichener Milchauszahlungspreise haben sich die Milcherzeugungsschwankungen gegenüber der Vorkriegszeit nicht vermindert, sondern etwas verstärkt.¹⁾ Obgleich die Naturabhängigkeit und Standortgebundenheit der Milchviehhaltung den Bemühungen um eine Milderung der Saisonschwankungen bei der Milcherzeugung bestimmte Grenzen setzt, sollte durch eine entsprechende jahreszeitliche Staffelung der Milchauszahlungspreise den Landwirten der finanzielle Anreiz gegeben werden, die bestehenden Möglichkeiten zur Umstellung der Erzeugung zu ergreifen.²⁾

Die Beschaffenheit des Bodens und die klimatischen Verhältnisse bestimmen im wesentlichen die Möglichkeiten der Erzeugungsrichtung. Je ungünstiger die natürlichen Produktionsvoraussetzungen sind, desto mehr wird der Landwirt in seiner Entscheidungsfreiheit eingeengt. Dauergrünland z.B. erlaubt nur die Nutztviehhaltung. Auch legt die Natur den Turnus der Milcherzeugung fest und läßt eine willkürliche Veränderung oder Unterbrechung des Laktationsverlaufes der Milchkühe nicht zu. Umstellungen in der Milchviehhaltung sind nur langfristig möglich. Daneben wirkt sich die enge Verflechtung der einzelnen landwirtschaftlichen Produktionszweige ungünstig auf die Anpassungsfähigkeit der Landwirtschaft aus. Stabilisierenden Ausgleichsmaßnahmen kommt deshalb in der Milchwirtschaft eine besondere marktpolitische Bedeutung zu.

Neben den eigentümlichen Produktionsverhältnissen beeinflussen eine gewisse konservative Schwerfälligkeit der Bauern die Anpassungsfähigkeit an veränderte Marktsituationen ungünstig so daß die bestehenden Umgruppierungsmöglichkeiten zu spät vorgenommen werden. Es ist sogar so, daß die für die Bundesrepublik typischen Familienbetriebe auf Preisrückgänge mit

1) S. Tabelle Monatliche Erzeugung von Kuhmilch, in "Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1959", a.a.O., S. 111.

2) S. Heuser, O.E., Die steigende Milchproduktion, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 3. Jahrgang, Heft 10, Oktober 1954, S. 293.

einer Erhöhung des Angebots auf den Märkten antworten, um Mindererlöse auszugleichen.¹⁾ So wird der Milchverbrauch im bäuerlichen Betrieb eingeschränkt, während bei der Molkeerzerei mehr Milch zur Anlieferung gelangt. Durch dieses Verhalten werden die Störungen des Marktgleichgewichts noch verschärft. Hohe Preisschwankungen kennzeichnen deshalb die milchwirtschaftlichen Märkte der freien Marktwirtschaft,²⁾ die durch billige Einfuhren der Agrarexportländer noch verstärkt werden können. Denn immer wieder versuchen einzelne Staaten bei Überschussituationen am eigenen Markt durch Subventionierungen der Ausfuhr eine Entlastung am Inlandsmarkt zu erreichen.³⁾

IV. Eigenart der Milch und Milcherzeugnisse

Neben den naturbedingten Besonderheiten der Milcherzeugung beeinflusst die Eigenart der Milch und Milcherzeugnisse die Marktstellung der Landwirtschaft ungünstig. Die Milch nimmt unter den landwirtschaftlichen Produkten eine ausgesprochene Sonderstellung ein, da die Gewinnung der Milch in kurzen Zeitabständen erfolgt und die Milch außerordentlich empfindlich ist.⁴⁾

Als Sekret der Milchdrüse enthält die Milch alle lebensnotwendigen Aufbaustoffe. Die Rasse, das Alter, die Veranla-

1) S. Seite 5 ff.

2) S. Teichmann, Ulrich, Die Politik der Agrarpreisstützung, Marktbeeinflussung als Teil des Agrarinterventionismus in Deutschland, Köln-Deutz, 1955, S. 543 ff.

3) S. Günther, Hermann-Ernst, Die Marktregulierungen für Milch und Molkereiprodukte in Westeuropa, Kieler Studien Nr. 53, Kiel 1960, S. 122; o. Verf., Bericht und Aufstellung über die Beihilfen für die Landwirtschaft, Mitteilung der Kommission der EWG an den Rat, SEK (66) 920, Brüssel, März 1966, S. 40 ff.

4) S. Roeder, Georg, a.a.O., S. 8.

gung, der Gesundheitszustand und die Beanspruchung der Milchkühe, das Laktationsstadium, die Fütterung, die Haltung, Pflege und Reinlichkeit, die Melkarbeit und Melkzeiten sowie die Witterungseinflüsse beeinflussen die Zusammensetzung und Beschaffenheit der Milch. Nach dem Melken ist die Milch fortgesetzten Veränderungen unterworfen, die vor allem durch Mikroorganismen, die in der Milch einen außerordentlich günstigen Nährboden vorfinden, hervorgerufen werden. Fremde Geruchs- und Geschmacksstoffe werden von der Milch leicht aufgenommen. Der Keimgehalt der Milch nimmt deshalb nach dem Melken rasch zu. Durch mangelhafte Reinlichkeit, häufiges Umfüllen und längeren Transport wird dieser Vorgang noch gefördert. Neben nützlichen gelangen auch schädliche Mikroorganismen in die Milch, die Qualitätsminderungen bei der Milch und den daraus hergestellten Erzeugnissen hervorrufen können. Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß durch infizierte Milch und Molkereiprodukte verschiedene ansteckende Krankheiten, wie Tuberkulose, Typhus, Ruhr und dergleichen auf den Menschen übertragen werden.¹⁾

Die geringe Haltbarkeit der Milch und ihre außerordentlich große Empfindlichkeit gegen äußere Einflüsse erfordern neben einer sorgfältigen Gewinnung besondere Erfassungs-, Behandlungs- und Absatzmethoden, um die Gefahren, denen die Milch auf ihrem Weg vom Erzeuger zum Verbraucher ausgesetzt ist, zu vermindern. Die molkereimäßige Erfassung der Milch ist, von wirtschaftlichen Erwägungen abgesehen, aus hygienischen Gründen unentbehrlich, weil nur in den Molkereien eine ausreichende Kontrolle der Milch und Molkereiprodukte gewährleistet ist.

Milch kann nicht gelagert werden, um bei einem Überangebot eine günstigere Marktlage abzuwarten, sondern muß in eine haltbare Form übergeführt werden. Aber auch Molkereiprodukte wie Butter und Käse haben nur eine begrenzte Haltbarkeit.

1) S. Roeder, Georg, a.a.O., S. 152 ff.

besteht bei Milch und Milcherzeugnissen eine hohe "Absatzempfindlichkeit".¹⁾ Dazu kommt noch die geringe Transportwertigkeit der Milch,²⁾ also die verhältnismäßig hohe Belastung der Milch mit Transportkosten bei Beförderung über größere Entfernungen.

Eine Schwächung der Marktstellung der Milchwirtschaft ist durch die Eigenart der Milch und Milcherzeugnisse gegeben. Hygienische Erfordernisse haben neben wirtschaftlichen Erwägungen bei der Gestaltung des milchwirtschaftlichen Marktes einen maßgebenden Einfluß ausgeübt. Im Interesse einer Sicherung der Volksgesundheit und Ernährung wurden schon frühzeitig hygienische Bestimmungen für den Handel mit Milch und Milcherzeugnissen erlassen.

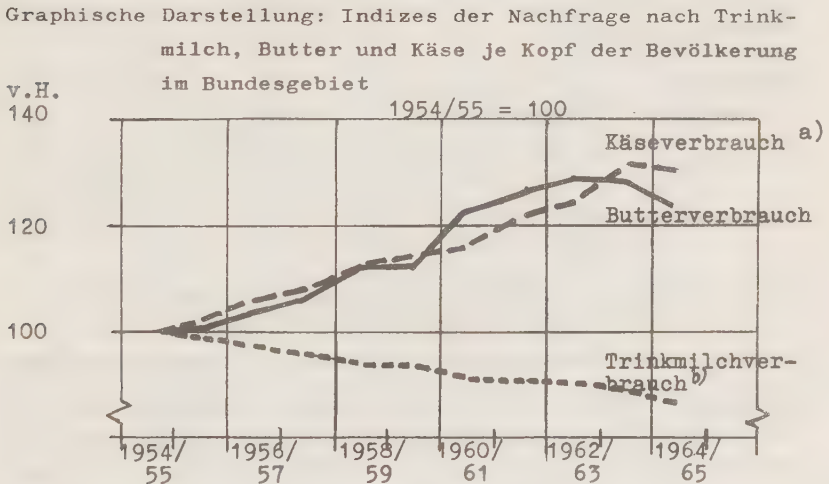
V. Besonderheiten der Nachfrage nach milchwirtschaftlichen Erzeugnissen

Die Nachfrage nach milchwirtschaftlichen Erzeugnissen unterliegt, wie überhaupt die Nachfrage nach Nahrungsmitteln, einer Reihe von Besonderheiten. Der Bedarf an Nahrungsmitteln eines Menschen ist ernährungsphysiologisch bedingt und deshalb besonders dringlich aber auch verhältnismäßig starr. Bei wachsendem Wohlstand kommt es nur mehr zu einer geringen Verbrauchsausweitung. Innerhalb der nachgefragten Ernährungsgüter erfolgen aber mengen- und wertmäßige Veränderungen. Die Konsumenten kaufen zunehmend teurere Qualitätserzeugnisse, da bei steigendem Lebensstandard erhöhte Ansprüche an Güte, Haltbarkeit und Aufmachung der Erzeugnisse gestellt werden und mehr für

-
- 1) S. Seraphim, Hans-Jürgen, Die marktordnerischen Funktionen der landwirtschaftlichen Absatzgenossenschaften, in "Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen"; Band 1, Göttingen, 1951, S. 92.
 - 2) S. Nitsch, Gerhard, Das deutsche Molkereigenossenschaftswesen, Aufbau, Aufgaben und Leistung, Marburger Diss., 1957, S. 9.

Dienstleistungen ausgegeben wird. Die Einkommensempfindlichkeit der wertmäßigen Nachfrage ist deshalb regelmäßig höher als die der mengenmäßigen Nachfrage.¹⁾

Die Erhöhung des Volkseinkommens je Einwohner von 2834 DM im Jahre 1955 auf 5785 DM im Jahre 1965²⁾ hatte auf die Nachfrageentwicklung bei Milch und Molkereiprodukten unterschiedliche Auswirkungen. Wie folgende Meßzahlen erkennen lassen, ging in den letzten Jahren der Trinkmilchverzehr langsam zurück, während bei Butter und Käse der Verbrauch zunahm:



a) Einschließlich Quark und Frischkäse; b) einschließlich Sahne.

Quelle: Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, Dezember 1965, S. 832.

1) S. Weber, Hilde, Die Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung, Eine Betrachtung über Beschäftigung und Einkommen, Berichte über Landwirtschaft, 161 Sonderheft, Hamburg und Berlin, 1955, S. 45 ff.

2) S. Tabelle Bruttosozialprodukt und Volkseinkommen, in "Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965", a.a.O., S. 11.

Mit zunehmendem Wohlstand vollzog sich in der Bundesrepublik eine Verbrauchsverlagerung zu teureren Qualittszeugnissen. Anstelle von billiger, loser Trinkmilch wurde vermehrt Flaschenmilch und Markenmilch in verlorenen Packungen gekauft.

Tabelle: Verhältnis des Absatzes der Molkereien an loser Trinkmilch zu abgepackter Trinkmilch im Bundesgebiet

	1952/ 53	1955/ 56	1960/ 61	1961/ 62	1962/ 63	1963/ 64	1964/ 65
	in v.H.						
Trinkmilch lose	85,4	74,7	55,2	51,4	48,3	49,3	47,7
Trinkmilch in verkaufsfertigen Packungen a)	14,6	25,3	44,8	48,6	51,7	50,7	52,3

a) Einschließlich Sterilmilch.

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1959, a.a.O., S. 179; Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965, a.a.O., S. 191.

Die Nachfrage nach Butter hatte sich hauptsächlich auf Kosten des Margarineverbrauchs erhöht. Inzwischen ist aber auch beim Butterkonsum eine rückläufige Tendenz eingetreten. 1)

Bei Käse wurden in den letzten Jahren verstärkt qualittlich bessere und fettreichere Sorten bevorzugt nachgefragt. Der Anteil der Käsesorten mit 45 % und mehr Fettgehalt in der Trockenmasse am Gesamtverbrauch stieg von 35,6 % im Wirtschaftsjahr 1950/51 auf 67,6 % im Wirtschaftsjahr 1963/64. 2)

Hinsichtlich der einzelnen Bevölkerungsgruppen und Einkommensschichten bestehen wesentliche Unterschiede in der Einkommensempfindlichkeit der Nachfrage nach Milch und Mol-

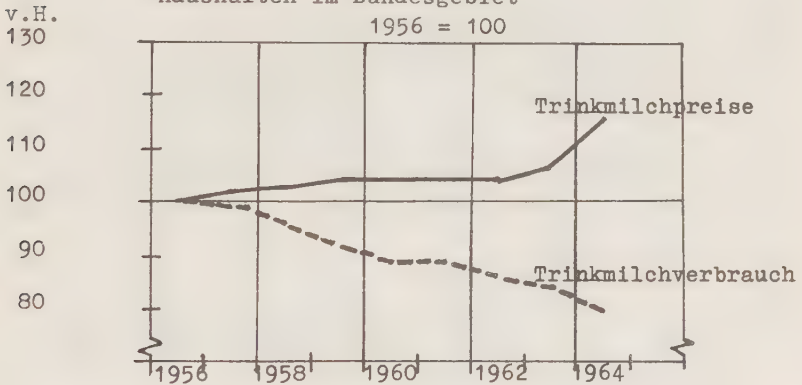
1) S. Seite 47.

2) S. Tabelle Käseherstellung nach Käsearten und Fettstufen, in "Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1964", a.a.O., S. 211.

kereiprodukten.¹⁾

Die Preisempfindlichkeit der Nachfrage nach milchwirtschaftlichen Erzeugnissen stimmt mit der Einkommensempfindlichkeit im allgemeinen überein. Regelmäßig reagiert die Nachfrage nach Trinkmilch auf Einkommens- und Preisänderungen langfristig nur wenig, wie folgende Darstellung veranschaulicht:

Graphische Darstellung: Indizes der Preise und des Pro-Kopf-Verbrauchs für Milch in 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalten im Bundesgebiet



Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1959, a.a.O., S. 214 ff.; Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965, a.a.O., S. 238 ff.

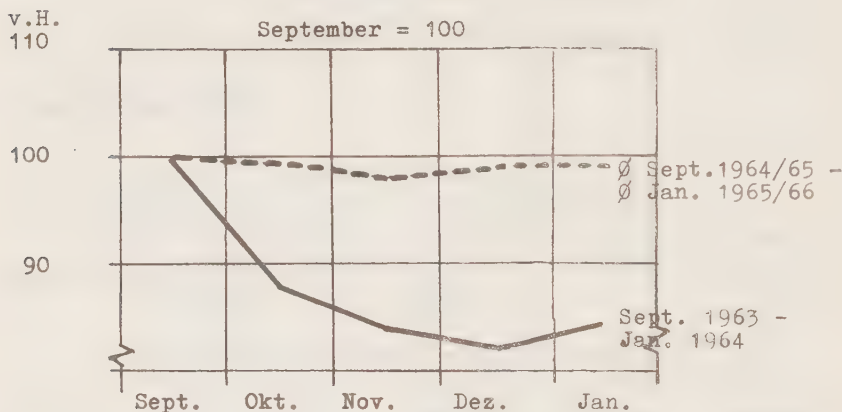
Trotz steigendem Realeinkommen der Käufer und wenig veränderten Trinkmilchpreisen in den Jahren 1956 bis 1962 ging der Trinkmilchverbrauch stark zurück. Daß aber zwischen den Trinkmilchpreisen und der Nachfrage nach Trinkmilch ein Zusammenhang besteht, läßt sich nachweisen.²⁾ So hat sich im An-

1) S. Gollnick, H., Langfristige Tendenzen der Butternachfrage, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 3. Jahrgang, Heft 11, November 1954, S. 330.

2) S. Paulsen, Karl-Heinz, Die Versorgung der Industriegebiete Nordrhein-Westfalen mit Trinkmilch, in "Monographien deutscher Trinkmilchmärkte", Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Kempten/Allgäu, 1957, S. 130.

schluß an die Erhöhung der Trinkmilchpreise im Oktober 1963 der Absatz an Trinkmilch vorübergehend vermindert. Insbesondere wurde der Kauf von Flaschenmilch und verpackter Milch im Anschluß an die Preiserhöhung eingeschränkt, wie folgender Indexvergleich zeigt:

Graphische Darstellung: Entwicklung des Absatzes der Molkeereien an Trinkmilch in verkaufsfertigen Packungen im Bundesgebiet



Quelle: Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, März 1965, S. 178 sowie März 1966, S. 163.

Die Nachfrage nach Butter reagiert regelmäßig stärker auf Preisänderungen als die Nachfrage nach Trinkmilch. Dies ist schon deshalb der Fall, weil die Konsumenten immer die Möglichkeit haben, bei hohen Butterpreisen mehr Margarine und andere Speisefette zu verbrauchen.

Den Zusammenhang zwischen der Preis- und Verbrauchsentwicklung bei Butter soll folgende Gegenüberstellung veranschaulichen:

Graphische Darstellung: Indizes der Buttereinzelhandelspreise und des Pro-Kopf-Verbrauchs an Butter und Margarine im Bundesgebiet

v.H.

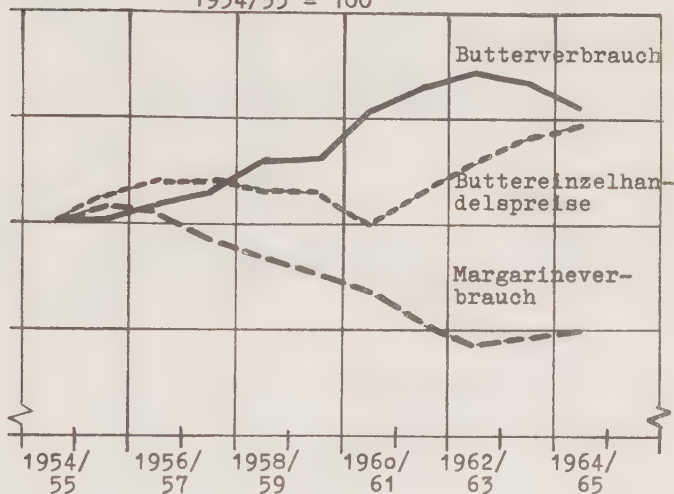
140

1954/55 = 100

120

100

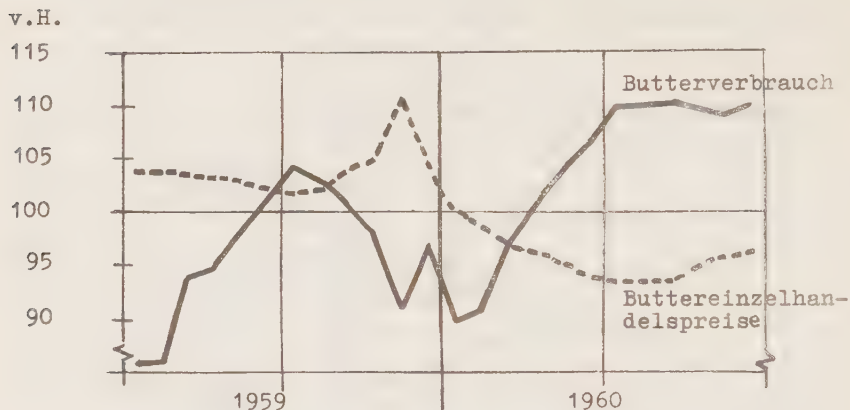
80



Quellen: Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, Dezember 1965, S. 832; Wirtschaftszahlen, in "Agrarwirtschaft", Hannover, Jahrgang 1954 ff.

Unverkennbar ist die konsumsteigernde Wirkung niedriger Butterpreise in den Jahren 1960 und 1961 sowie die verbrauchshemmende Wirkung hoher Butterpreise seit 1963. An Hand der Preis- und Verbrauchsentwicklung der Jahre 1959 und 1960 läßt sich der Zusammenhang zwischen Butterpreis und -nachfrage deutlich nachweisen. In beiden Jahren waren erhebliche Preisveränderungen bei Butter zu verzeichnen. Infolge stark angestiegener Preise ging der Butterverbrauch Ende 1959 spürbar zurück, um dann im Laufe des Jahres 1960 bei sinkenden Preisen wieder zuzunehmen. Aus anschließender Darstellung kann dies abgelesen werden.

Graphische Darstellung: Indizes der Preis- und Verbrauchs-
entwicklung bei Markenbutter im Bundesgebiet
1959/60



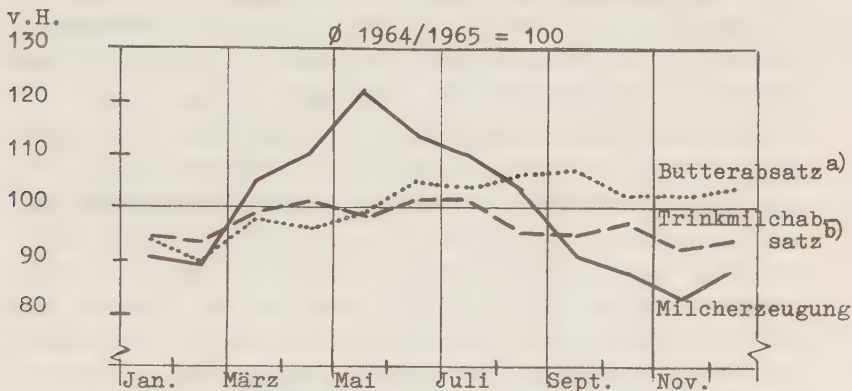
Quelle: Wirtschaftszahlen, in "Agrarwirtschaft", Hannover,
10. Jahrgang, Heft 1, Januar 1961, S. 32.

Neben der Einkommens- und Preisentwicklung haben Bevölkerungsbewegung und -struktur einen maßgebenden Einfluß auf die Nachfrage nach Erzeugnissen der Milchwirtschaft. Sehr stark wird der Verbrauch von Milch und Molkereiprodukten auch von Verbrauchsgewohnheiten geprägt. Schließlich beeinflussen neben der Qualität und Aufmachung die Witterung, die Jahreszeit, die Ferienzeit, Feiertage und Einkaufsgewohnheiten, hygienische und gesundheitliche Vorstellungen sowie bestimmte Meinungen der Verbraucher den Bedarf an Milch und Milcherzeugnissen.

Die Preise der milchwirtschaftlichen Erzeugnisse und die Entwicklung des Einkommens sind nur Glieder in der Kette von Überlegungen und Berechnungen, die die Nachfrage nach Milch und Molkereiprodukten bestimmen. Eine ähnliche Entwicklung wie bei der Milcherzeugung und Milchanlieferung mit den typischen Saisonschwankungen besteht bei der Nachfrage nach Milch und Molkereiprodukten nicht. Der Verbrauch

verändert sich im Laufe eines Jahres verhältnismäßig wenig, während bei der Milcherzeugung hohe Schwankungen auftreten. Die Saisonindizes der Milcherzeugung, des Trinkmilchverbrauchs und des Butterverbrauchs zeigen dies deutlich.

Graphische Darstellung: Saisonindizes der Milcherzeugung, des Trinkmilchabsatzes und des Abgangs an molkereumäßig hergestellter Butter im Bundesgebiet



a) Einschließlich Ein- und Ausfuhren, aber ohne Einfuhren im kleinen Grenzverkehr; b) Milch mit mindestens 3 % Fett.

Quellen: Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, März 1966, S. 162 ff.; Holst, Walter, Milchwirtschaft 1965, a.a.O., S. 733.

Saisonale Verbrauchsschwankungen werden bei Trinkmilch hauptsächlich durch die Witterung und die Jahreszeit hervorgerufen. Da die Trinkmilchpreise staatlich festgelegt sind, ergeben sich durch die Preise keine Auswirkungen auf den Trinkmilchverbrauchsrythmus im Laufe eines Jahres.

Bei der Beurteilung der Verbrauchsaussichten ist weiterhin zu berücksichtigen, daß der Grad der Eigenversorgung bei milchwirtschaftlichen Produkten in der Bundesrepublik als hoch angesehen werden muß, wie die Übersicht auf Seite 4 verdeutlicht. Der Bedarf an Trinkmilch, Kondensmilch, Butter- und Mager-

milch wird fast ausschließlich aus eigener Erzeugung gedeckt.

Steigerungen der Milcherzeugung können aus den angeführten Gründen nur schwer abgesetzt werden. Die Milchwirtschaft steht heute vor dem Problem, wie sie die steigende Milchproduktion auf dem Markt ohne Preiseinbrüche absetzen kann. Auch im zukünftigen Gemeinsamen Markt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft werden Absatz- und Verwertungsfragen bei Milch und Milcherzeugnissen wegen der besonderen Bedeutung und Eigenart dieser Produkte die agrarpolitischen Entscheidungen maßgebend beeinflussen.

Angesichts dieser Situation ist es erklärlich, daß nach Wegen gesucht wird, um den Absatz von Trinkmilch und Molkereiprodukten zu steigern. Eine nachhaltige Erhöhung des Verbrauchs ist insbesondere bei Trinkmilch nur langfristig und durch intensive Einwirkung auf die Verbrauchsgewohnheiten möglich, da die Entwicklung der Bevölkerung in Westdeutschland keine wesentliche Konsumausweitung erwarten läßt. Das Problem der tendenziellen Milchüberschüsse läßt sich nicht durch eine "Mengenkonjunktur" lösen, wie es immer wieder vorgeschlagen wird.¹⁾ Wenn auch die Preiselastizität der Nachfrage nach Trinkmilch entsprechend der jeweiligen Verwendungsart verschieden ist, so ändert dies nichts an der Tatsache, daß die Nachfrage nach Milch auf Preis- und Einkommensänderungen insgesamt gesehen nur wenig reagiert. Es müßte deshalb eine sehr starke Preissenkung vorgenommen werden, um etwa die Nachfrage genügend anzureizen.²⁾

Etwas günstiger liegen die Verhältnisse bei Butter, Käse und anderen hochwertigen Molkereiprodukten. Bei diesen Er-

1) S. Hoepfner, Gerhard, Nicht alle müssen Milch trinken; in "Der Volkswirt", Frankfurt/Main, 9. Jahrgang, Nr. 39 September 1955, S. 19.

2) S. Röpke, Wilhelm, Die Lehre von der Wirtschaft, 9. Auflage, Erlenbach-Zürich und Stuttgart, 1961, S. 198.

zeugnissen können Preiszugeständnisse unter Umständen einen marktentlastenden Mehrverbrauch zur Folge haben. Insbesondere wird bei sinkenden Butterpreisen regelmäßig der Butterkonsum auf Kosten des Margarineverbrauchs ausgeweitet und umgekehrt, da im Falle der "Güterkonkurrenz" Preisbewegungen des einen Gutes Nachfrageänderungen beim anderen Gut in der gleichen Richtung hervorrufen.¹⁾

Die unterschiedliche Wirkung von Preis- und Einkommensänderungen auf den Verbrauch von Milch und Milcherzeugnissen bedingt bei Milch andere Lenkungsmaßnahmen als bei Butter oder Käse. Denn je höher die Preiselastizität der Nachfrage ist, desto stärker ist die Wirkung von Preisänderungen auf den Verbrauch und umso mehr kann man den Ausgleich von Angebot und Nachfrage den Preisen überlassen.²⁾

1) S. Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, a.a.O., S. 392.

2) S. Hanau, Arthur, Arbeitsziele der landwirtschaftlichen Marktforschung, a.a.O., S. 37.

VI. Die Milchwirtschaft in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Da die Auswirkungen der Errichtung einer "Europäischen Milchmarktordnung" in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nunmehr in verstärktem Maße auf die westdeutsche Milchwirtschaft zukommen, soll im folgenden Abschnitt der eigene Standort im Gemeinsamen Markt an Hand von Vergleichszahlen aufgezeigt werden. Es ist zu beachten, daß die einzelnen Angaben nur einen allgemeinen Überblick vermitteln können, da die bestehenden Unterschiede in den Erhebungsmethoden der einzelnen Länder die Genauigkeit und Vergleichbarkeit der Ergebnisse beeinflussen.

Die Nachfrage nach Milch und Molkereiprodukten kann heute im EWG-Raum in vollem Umfange aus eigener Produktion gedeckt werden. Für Butter ist die EWG bereits ein Überschußgebiet mit teilweise subventionierten Exporten, wie folgende Tabelle verdeutlicht:

Tabelle: Inlandserzeugung von Butter und Käse in Prozent des Gesamtverbrauchs in den Ländern der EWG
Ø 1959/60 - 1963/64

	Butter ^{a)} v.H.	Käse v.H.
Bundesrepublik	94	77
Frankreich	110	105
Italien	72	93
Niederlande	161	209
Belgien-Luxemburg	101	46
EWG	102	99

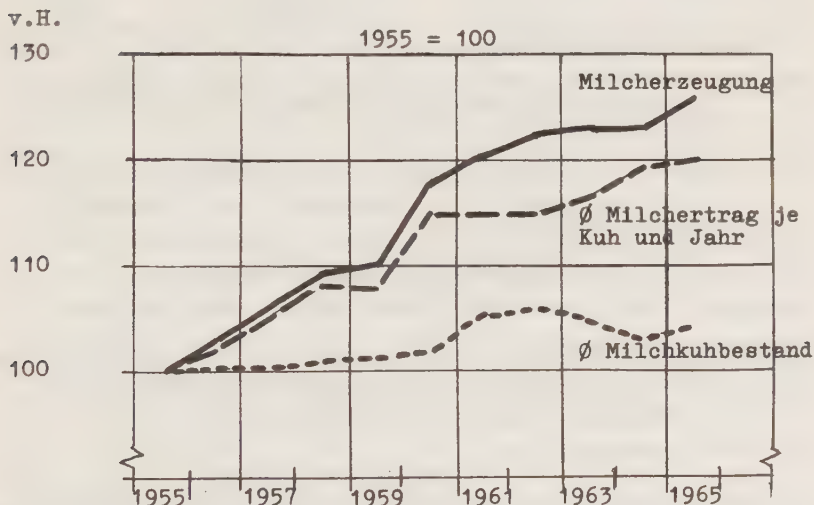
a) In Reinfett.

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965, a.a.O., S. 308

Der Ausfuhrüberschuß besteht im wesentlichen aus den niederländischen Exporten, während Belgien, die Bundesrepublik und Italien ihren Bedarf an Molkereiprodukten noch nicht vollauf aus eigener Erzeugung decken.

Die Milcherzeugung ist in den letzten Jahren in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ständig angestiegen. Sie erhöhte sich von 1955 bis 1965 um 25 %.

Graphische Darstellung: Entwicklung der Milcherzeugung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft



Quelle: Statistik der bayerischen Milchwirtschaft 1965, a.a.O., S. 59; Holst, Walter, Milchwirtschaft 1965, a.a.O., S. 727 ff.

Ein Vergleich der Milchleistungen der einzelnen Mitgliedsländer deutet darauf hin, daß innerhalb des Gemeinsamen Marktes mit einem weiteren Ansteigen der Milcherzeugung zu rechnen ist.

Tabelle: Milcherzeugung, Milchkuhbestand und Milchleistung
je Kuh in den Ländern der EWG im Jahre 1964

	Milcherzeugung in 1000 t	Ø Milchkuh- bestand in 1000 Stck.	Ø Milchertrag je Kuh und Jahr in kg
Bundesrepublik	20830	5816 ^{b)}	3571
Frankreich	25235 ^{a)}	10800 ^{c)}	2622 ^{a)}
Italien	8728	4509 ^{b)}	2709
Niederlande	6956	1685 ^{d)}	4177
Belgien-Luxemburg	4004	1054 ^{d)}	3799
EWG	65753	23864	3072

a) Schätzungen; b) Dezember; c) Oktober; d) Mai

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965, a.a.O., S. 305 ff.

Bezieht man die Milcherzeugung auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche mit Dauergrünland und Ackerfutterbau, dann zeigt sich, daß vor allem in Frankreich und in Italien trotz der teilweise bestehenden klimatischen Besonderheiten noch erhebliche Produktionsreserven bestehen.

Tabelle: Milcherzeugung bezogen auf die landwirtschaftliche Nutzfläche, die als Dauergrünland und dem Ackerfutterbau dient, im Jahre 1964

	Milcherzeugung in kg je ha landwirtsch. Nutzfläche
Bundesrepublik	3142
Frankreich	1321
Italien	1052
Niederlande	5172
Belgien-Luxemburg	4296
EWG	1811

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965, a.a.O., S. 299 und 306.

Die Entwicklung des Verbrauchs milchwirtschaftlicher Erzeugnisse in den Ländern der EWG verdeutlicht folgende Darstellung:

Graphische Darstellung: Entwicklung des Verbrauchs milchwirtschaftlicher Erzeugnisse je Kopf der Bevölkerung in der EWG

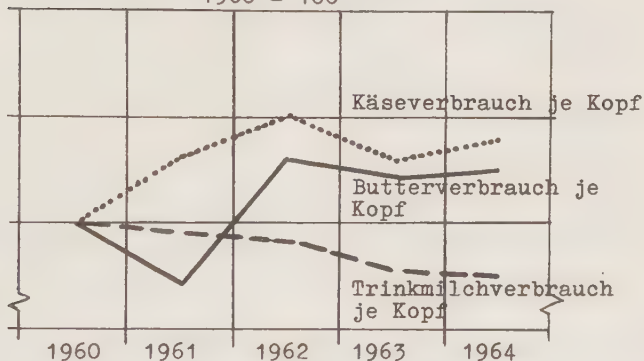
v.H.

110

105

100

1960 = 100



Quelle: Sonderbeilage zum Bulletin 6-1966 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel, Juni 1966, S. 12 ff.; Holst, Walter, Milchwirtschaft 1965, a.a.O., S. 730 ff.

Ähnlich wie in der Bundesrepublik geht in den meisten Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Trinkmilchverbrauch ständig zurück. Auch bei Butter und Käse stagniert seit 1963 die Nachfrageentwicklung.

Angesichts der unterschiedlichen Erzeugungs- und Verbrauchsentwicklungstendenzen muß in den kommenden Jahren vor allem auf dem Buttermarkt mit Überschüssen gerechnet werden. Einer Erzeugerpreisstützung durch mengen- und preispolitische Eingriffe des Staates in die Märkte mit dem Ziel einer Verbes-

serung der Ertragslage der Landwirtschaft sind deshalb im Gemeinsamen Markt enge Grenzen gezogen.

Die Bedeutung der einzelnen Milchverwertungszweige in den Ländern der EWG geht aus folgender Übersicht hervor:

Tabelle: Verwendung der Milch in den Molkereien der EWG
in v.H. der Anlieferung im Jahre 1964

	Verwendung der angelieferten Milch zu			
	Butter v.H.	Trinkmilch a) v.H.	Käse v.H.	Dauermilch v.H.
Bundesrepublik	63	22	7	8
Frankreich	54	14	26	6
Italien b)	20	40	39	1
Niederlande	32	21	23	24
Belgien-Luxemburg	58	23	8	11
EWG	50	22	20	8

a) Einschließlich Sahne in Milchwert; b) geschätzt.

Quelle: Statistik der bayerischen Milchwirtschaft 1965,
a.a.O., S. 62

Die Milchauszahlungspreise der Mitgliedstaaten der EWG weichen immer noch erheblich voneinander ab. Dies geht aus nachstehender Übersicht hervor:

Tabelle: Milcherzeugerpreise ab Hof für Milch mit 3,7 %
Fett a) in den Ländern der EWG

	1962/63	1963/64	1964/65
	in Pfennig/kg		
Bundesrepublik	35,30	37,50	37,70
Frankreich	32,98	33,95	31,88
Italien	32,67	36,74	41,60
Niederlande	30,88	32,04	34,25
Belgien	30,40	33,12	37,75
Luxemburg	36,72	39,60	39,60

a) Einschließlich Beihilfen.

Quelle: Statistik der bayerischen Milchwirtschaft 1965,
a.a.O., S. 65.

Die Spanne zwischen dem höchsten und niedrigsten Milchauszahlungspreis betrug im Wirtschaftsjahr 1964/65 9,72 Pfennig je kg Milch.

Die Preise für Trinkmilch und Molkereiprodukte differieren ebenfalls stark. Bei Trinkmilch hat sich die Preisgabel der Verbraucherpreise zwischen den Mitgliedsländern noch weiter erhöht, wie folgende Tabelle zeigt:

Tabelle: Trinkmilchverbraucherpreise für Standardmilch in Flaschen im Laden in den Ländern der EWG

	1963	1964	1965
	in Pfennig/Liter		
Bundesrepublik	53	60	60
Frankreich	57	57	57
Italien	57	77	77
Niederlande	49 a)	53 a)	54 a)
Belgien	58	64	64
Luxemburg	64	64	64

a) Trinkmilch lose.

Quelle: Sonderbeilage zum Bulletin 6-1966 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel, Juni 1966, S. 15.

Erheblich sind die Preisunterschiede auch bei Butter. Bei Käse und den sonstigen Milcherzeugnissen weichen die Marktpreise in den einzelnen Mitgliedstaaten ebenfalls stark voneinander ab, obwohl insbesondere bei Käse wegen der Vielzahl der Sorten Preisvergleiche nur bedingt aussagefähig sind.¹⁾

1) S. Holst, Walter, Milchwirtschaft 1965, a.a.O., S. 738 ff.

Tabelle: Großhandelspreise für Butter, Käse und Vollmilchpulver in den Ländern der EWG im Jahre 1965

	Butter	Käse a)	Vollmilchpulver
	DM/kg	DM/kg	DM/kg
Bundesrepublik	6,84	3,17	2,98
Frankreich	7,04	4,59	3,36
Italien	6,06	5,32	3,96
Niederlande	5,21	3,04	2,63
Belgien	6,51	3,79	2,74
Luxemburg	6,87	4,84	-

a) Gouda, Italien "Provolone", Luxemburg "St.-Paulin".

Quelle: Sonderbeilage zum Bulletin 6-1966 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, a.a.O., S. 15 ff.

Die angeführten Preise für Milch und Molkereiprodukte zeigen deutlich, daß die angestrebte Angleichung der Marktpreise im Gemeinsamen Markt schwierig und problematisch ist.

Es bedarf keines besonderen Hinweises, um die Größe des Problems deutlich zu machen, das durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes für Milch und Molkereiprodukte auf die EWG zukommt. Da mit einem Vorseilen der Milcherzeugung vor der Verbrauchsentwicklung gerechnet werden muß, bildet der Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage sowie die Stützung der Milchauszahlungspreise die Kernfrage der Milchmarktpolitik in der EWG. Schon bisher mußten die Partnerstaaten hohe Subventionen aufwenden, um die Milchauszahlungspreise zu stabilisieren. Zur Finanzierung der Politik auf dem Milchmarkt in den Mitgliedstaaten wurden 1965 für direkte Beihilfen, Erstattungen bei der Ausfuhr und Interventionen 2,3 Milliarden DM veranschlagt.¹⁾

1) S. Tabelle Finanzierung der Politik auf dem Milchmarkt in den Mitgliedstaaten, in "Sonderbeilage zum Bulletin 6-1966 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", a.a.O., S. 21.

Die aufgezeichnete Situation auf den milchwirtschaftlichen Märkten erklärt, warum wiederholt die Forderung erhoben wurde, die Märkte für Margarine und Speisefette im Interesse des Butterpreises zu manipulieren.¹⁾ Unter Berücksichtigung aller Speisefette betrug der Anteil der Inlandserzeugung am Gesamtfettverbrauch ohne Berücksichtigung des Butterverbrauchs im Durchschnitt der Jahre 1959/60 - 1963/64 im Gemeinsamen Markt nur 37 %.²⁾

VII. Zusammenfassung und Folgerungen für die westdeutsche

Milchwirtschaft

Die Kenntnis der spezifischen Marktstruktur und -entwicklung sowie der Marktzusammenhänge und -verhältnisse ist für jede aktive Marktpolitik zur Ordnung von Märkten von entscheidender Bedeutung.³⁾ Aus dieser Erkenntnis heraus haben wir in den vorhergehenden Abschnitten die Eigentümlichkeiten der milchwirtschaftlichen Märkte aufgezeigt.

Die milchwirtschaftlichen Märkte in der Bundesrepublik werden durch zahlreiche Besonderheiten in ihrer Funktionsfähigkeit stark beeinflusst. Das Milchaufkommen wird von naturgegebenen Faktoren entscheidend bestimmt und kann im voraus nicht genau kalkuliert werden. Hohe Schwankungen im Milchaufkommen und eine zunehmende Milchproduktion kennzeichnen die Angebotssituation auf dem Milchmarkt. Neben der Abhängigkeit der Produktion von der Natur erschweren das Ineinandergreifen der verschiedenen landwirtschaftlichen Produktionszweige,⁴⁾ finanzielle Erwägungen und der Angebotszwang der Milch eine Anpassung der Milcherzeugung an die

-
- 1) S. o. Verf., Die Milchpolitik der EWG, in "Die Molke-reizeitung - Welt der Milch", Hildesheim, 17. Jahrgang, Nr. 22, Mai 1963, S. 656.
 - 2) S. Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965", a.a.O., S. 308
 - 3) S. Weber, Adolf, Agrarpolitik, a.a.O., S. 389.
 - 4) S. Weber, Adolf, Kurzgefaßte Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 180 ff.

Erfordernisse des Marktes.¹⁾

Im Gegensatz zur Erzeugung ist die saisonale Verbrauchsentwicklung bei Milch und Milcherzeugnissen ausgeglichener und nimmt wegen des geringen Bevölkerungszuwachses und der inzwischen erreichten Marktsättigung nur geringfügig zu.

Angebot und Nachfrage auf den milchwirtschaftlichen Märkten stimmen nicht überein. Eine Anpassung an veränderte Marktverhältnisse ist nur langfristig möglich. Preisänderungen wirken sich allgemein nur wenig auf das Angebot und die Nachfrage aus. Den Landwirten und den Verbrauchern fehlt die erforderliche Marktübersicht. Zum Teil reagieren die Bauern auf Preisverschiebungen marktwidrig. Auch ist die Landwirtschaft nicht in der Lage, sich durch Kartellbildungen und dergleichen gegen Preisschwankungen wirksam zu schützen.²⁾

Die Besonderheiten der milchwirtschaftlichen Märkte führen in einer freien Marktwirtschaft selbst bei vollkommener Konkurrenz zu Fehlentwicklungen und Marktstörungen. Die ständigen Schwankungen der Milcherzeugung haben auf nichtregulierten Märkten infolge der verhältnismäßig gleichbleibenden Nachfrage hohe Preisschwankungen zur Folge. Im Falle der Angebotsschwankung ergeben sich bei unelastisch nachgefragten Wirtschaftsgütern übermäßige Verschiebungen der Erlöspreise.³⁾ Die stark fluktuierenden Preise bewirken soziale Spannungen und sind für die Kontinuität der Versorgung unerwünscht. Gerade bei Milch und Butter sind Versorgungsstörungen wegen der großen Bedeutung dieser Erzeugnisse für die menschliche Ernährung besonders schwerwiegend. Andererseits beeinträchtigen die während der Milchschwemme aus der Angebotsmassierung entstehenden Preiseinbrüche die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft überaus stark.⁴⁾

1) S. Kahler, Wilfried, Das Agrarproblem in den Industrieländern, Göttingen, 1958, S. 13 ff.

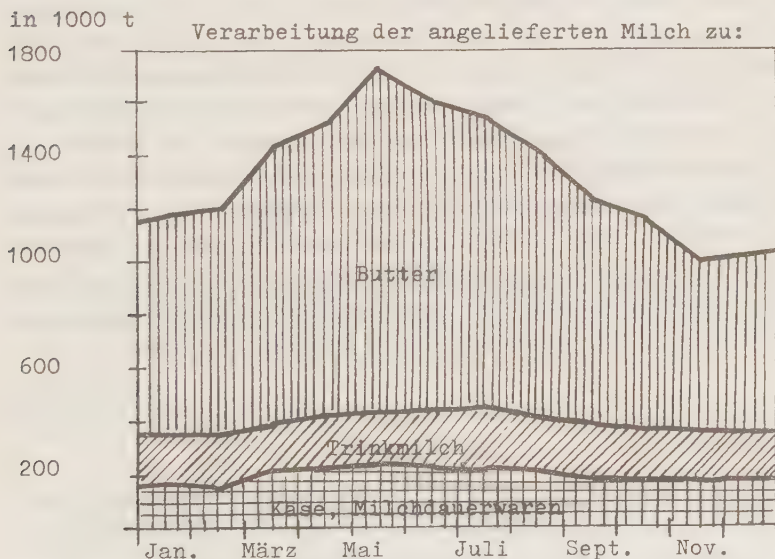
2) S. Herlemann, Hans-Heinrich, Landwirtschaftliche Marktordnung, a.a.O., S. 496.

3) S. Böhler, Eugen, a.a.O., S. 187.

4) S. Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, a.a.O., S. 402.

Die hohen Saisonschwankungen der Milchanelieferung bereiten den Molkereien Verwertungsschwierigkeiten und verursachen zusätzliche hohe Kosten. Die täglich anfallende Milch muß wegen ihrer geringen Haltbarkeit sofort bearbeitet werden. Milch, die nicht als Trinkmilch abgesetzt werden kann, wird zu Molkereiprodukten verarbeitet. Änderungen in der Milchanelieferung wirken sich deshalb in der Verarbeitungskapazität der Molkereien aus. Da der Bedarf an Trinkmilch verhältnismäßig konstant ist und Milch nicht eingelagert werden kann, sind die Molkereien gezwungen, den gesamten Mehranfall an Milch zu haltbaren Molkereiprodukten, insbesondere zu Butter, zu verarbeiten. Dies verdeutlicht folgende Darstellung der Verwendung der an die Molkereien gelieferten Milch:

Graphische Darstellung: Milchverwendung in den Molkereien
im Jahre 1964



Quelle: Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, März 1965, S. 179.

Eine hohe Milcherzeugung führt vor allem zu Butterüberschüssen. Dazu kommen noch die teuren Lagerkosten der meist nur begrenzt haltbaren Molkereiprodukte. Wegen der engen Verbindung zwischen den Trinkmilch- und Werkmilchmärkten greifen Preisrückgänge bei Milcherzeugnissen auch auf die Trinkmilchmärkte über. Darüber hinaus besteht fortwährend die Gefahr, daß Werkmilchmolkereien in die Trinkmilchmärkte eindringen wollen, um ihre Erlöse zu verbessern. Das Marktgeschehen wird dadurch stark beunruhigt. Trinkmilch erzielt auch bei freier Marktentwicklung einen Verwertungsvorsprung gegenüber der Werkmilch. Infolge der unterschiedlichen Transportfähigkeit von Frischmilch und Molkereierzeugnissen sowie der hohen Anforderungen an die Qualität der Anlieferungsmilch bilden sich um die Verbrauchsorte Trinkmilchzonen, in denen die Milchhauszahlungspreise höher liegen als in den Werkmilchgebieten.¹⁾

Der Druck auf die Trinkmilchmärkte ist in den milchreichen Frühjahr- und Sommermonaten besonders stark und führt zu einem scharfen Wettbewerb. Dieser Konkurrenzkampf hat aber zunächst keine Leistungsauslese zur Folge, sondern einen qualitätsdrückenden Preiswettbewerb, da die Verbraucher die Milchqualität nur schlecht beurteilen können und Milchfälschungen durch Fettentzug oder Wasserzusatz oft nur schwer nachzuweisen sind.²⁾ Die Transport-, Bearbeitungs-, Verarbeitungs- und Verteilungskosten erhöhen sich. Es kommt zu einer Desorganisation der gesamten Milchwirtschaft, wie die Verhältnisse der 20er Jahre noch vor Ausbruch der Welt-

1) S. Paulsen, Karl-Heinz, Die Versorgung der Industriegebiete Nordrhein-Westfalens mit Trinkmilch, a.a.O., S. 77

2) S. Esche, Ernst, Strukturwandlungen in der Milchverwertung, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 1. Jahrgang, Heft 11, November 1952, S. 334; Roeder, Georg, a.a.O., S. 702.

wirtschaftskrise zeigen.¹⁾

Auch den Verbrauchern nützen hohe Preisschwankungen im allgemeinen nicht, da sie besonders ihren Bedarf an Konsummilch regelmäßig nur wenig an den saisonalen Milcherzeugungsrythmus anpassen können.²⁾

Von den Störungsursachen, die in der Natur des unbeeinflussten Milchmarktgeschehens liegen, sind die Auswirkungen konjunktureller Vorgänge zu unterscheiden.³⁾ Die Krisensituationen der Wirtschaft können, wie es während der Weltwirtschaftskrise der Fall war, die nachteiligen Folgen der Besonderheiten der milchwirtschaftlichen Märkte überlagern und verschärfen.⁴⁾

Wegen der Eigentümlichkeiten der milchwirtschaftlichen Märkte und der dadurch bedingten Fehlentwicklungen kann infolge der Bedeutung der Milchwirtschaft für die Volkswirtschaft auch innerhalb einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen heraus auf staatliche Eingriffe in die milchwirtschaftlichen Märkte nicht verzichtet werden. Selbst Röpke weist darauf hin, daß die Lösung des landwirtschaftlichen - und damit auch des milchwirtschaftlichen - Marktproblems nicht dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen werden kann, sondern lenkende und ausgleichende Eingriffe zu fordern sind.⁵⁾

Die einzelnen milchwirtschaftlichen Märkte verlangen verschiedenartige Lenkungsmaßnahmen, da sie in ihrer Struktur

1) S. Teichmann, Ulrich, Die Politik der Agrarpreisstützung, a.a.O., S. 543 ff.

2) S. Seite 42 ff.

3) S. Meyer-Ohlert, Detlev, Der Werdegang der deutschen Milchmarktordnung und ihre Problematik, Kieler Diss., 1956, S. 173.

4) S. Teichmann, Ulrich, Die Politik der Agrarpreisstützung, a.a.O., S. 543 ff.

5) Röpke, Wilhelm, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a.a.O., S. 328 ff.

und in ihrem Ablauf wesentlich voneinander abweichen und auf Preis- und Nachfrageänderungen unterschiedlich reagieren. Besonders auf den Trinkmilchmärkten sind wegen der geringen Nachfrageelastizität und der besonderen ernährungswirtschaftlichen Bedeutung der Milch weitreichende Eingriffe erforderlich, die infolge der engen Verflechtung der Trinkmilchmärkte mit den Werkmilchmärkten teilweise auch die etwas elastischeren Märkte für Molkereiprodukte einschließen müssen. Gleichzeitig sind die Binnenmärkte gegen wettbewerbsverfälschende Einfuhren aus dem Ausland abzusichern.

Staatliche Eingriffe sollen auf den milchwirtschaftlichen Märkten zur Vermeidung von Produktivitätsverlusten einen geordneten Marktablauf herbeiführen. Die Art und die Intensität der zu ergreifenden Maßnahmen hängt von den jeweils vorliegenden tatsächlichen Voraussetzungen des Einzelfalls ab.

Die Regulierung der Trinkmilch- und Werkmilchmärkte ist eine wichtige und schwierige Aufgabe der Wirtschaftspolitik. Im Mittelpunkt aller wirtschaftspolitischen Eingriffe sollten immer die Molkereien stehen. Nur durch eine molkereimäßige Erfassung, Bearbeitung, Verarbeitung und Verteilung ist eine ökonomische und hygienische Versorgung des Marktes mit Milch und Milcherzeugnissen gewährleistet.

In den übrigen Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wird die Milchwirtschaft gleichfalls stark von den Besonderheiten der Milcherzeugung und der Verbrauchsentwicklung geprägt, die ähnlich liegen wie in der Bundesrepublik. Die aufgestellten Prinzipien haben deshalb grundsätzlich auch Gültigkeit für die milchwirtschaftliche Marktpolitik im Gemeinsamen Markt.

Wirtschaftliche, politische, sozialpolitische und hygienische Gesichtspunkte spielen in der Milchwirtschaft eine große Rolle. Haupt- und Nebenwirkungen bei den einzelnen Markteingriffen erschweren zusätzlich eine Beurteilung. Vielfach werden hygienische und wirtschaftspolitische Maß-

nahmen nicht genau auseinandergehalten. Gerade die Abgrenzungsprobleme und unterschiedlichen Gesichtspunkte bei der Beurteilung von Eingriffen in das Marktgeschehen führten in der öffentlichen Diskussion immer wieder zu Mißverständnissen.

D. Überblick über die Maßnahmen zur Ordnung der milch- wirtschaftlichen Märkte in Deutschland

I. Die ersten Lenkungsmaßnahmen

Während bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts die Verbraucher vorwiegend auf lokaler Ebene von den Landwirten mit Milch und Milcherzeugnissen versorgt wurden, weiteten sich mit der Entstehung großer Konsumzentren die milchwirtschaftlichen Märkte aus. Der Milchhandel übernahm in verstärktem Maße die Belieferung der Städte. Gefördert durch das Genossenschaftsgesetz von 1889 und die Verbesserung der Molkereitechnik entstanden zahlreiche Molkereien.

Gleichzeitig kam es in den Verbrauchsgebieten zu heftigen Konkurrenzkämpfen zwischen den selbstmarktenden Landwirten, den Molkereien und Milchhändlern. Die Folge dieser Auseinandersetzungen waren erhebliche hygienische Mängel und schwerwiegende Marktstörungen.¹⁾

Mittels gesundheitspolizeilicher Verordnungen und Einführung chemischer Untersuchungsmethoden versuchten die städtischen Behörden, beim Handel mit Milch die hygienischen Verhältnisse zu verbessern. Es konnten aber nur die größten Mißstände beseitigt werden.²⁾

Die ersten umfassenden Eingriffe in das milchwirtschaftliche Marktgeschehen erfolgten im ersten Weltkrieg. Dabei handelte es sich um kriegsbedingte Bewirtschaftungsmaßnahmen zur Verteilung der Milch.³⁾

Nach Aufhebung der Zwangsbewirtschaftung setzte in den 20er Jahren der Konkurrenzkampf zwischen Milcherzeugern, Molke-

1) S. Teichmann, Ulrich, Die Politik der Agrarpreisstützung, a.a.O., S. 546 ff.

2) S. Teichmann, Ulrich, Die Politik der Agrarpreisstützung, a.a.O., S. 528 ff.

3) S. Flotow, Gerhard und Lüdemann, Wilhelm, Milch- und Fettwirtschaftsrecht, Band II, Hildesheim, 1952 ff., B.I.1, S. 1 (Loseblattausgabe, Stand Juni 1966).

reien und Milchhändlern wieder in unverminderter Härte ein. Begünstigt durch die besseren Verkehrsverhältnisse lieferten marktferne Werkmilchmolkereien wegen der günstigeren Trinkmilchpreise vor allem während der Milchschwemme Frischmilch in die Städte. Die Schwankungen der Milcherzeugung wirkten sich in zunehmendem Maße auf den wenig elastischen Trinkmilchmärkten aus und führten in den Frühjahrs- und Sommermonaten zu heftigen Preiseinbrüchen.¹⁾ Versuche der Landwirtschaft, durch freiwilligen Zusammenschluß, vertragliche Bindungen und Preisnotierungen das Ausmaß der damaligen Preisschwankungen abzuschwächen, hatten keinen Erfolg.²⁾ Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise führten schließlich Anfang 1930 zu einer vollständigen Desorganisation der milchwirtschaftlichen Märkte und einem allgemeinen Preisverfall.³⁾ Eine Bereinigung der zersplitterten Bezugs- und Absatzverhältnisse konnte durch einzelne staatliche Teilmaßnahmen nicht erreicht werden.⁴⁾ Das freie Spiel von Angebot und Nachfrage hatte auf den milchwirtschaftlichen Märkten Fehlentwicklungen und Produktivitätsverluste zur Folge, deren Ursache in den weitgehend naturbedingten Besonderheiten der Märkte für Milch und Molkereiprodukte lag.

-
- 1) S. o. Verf., Die Lage der deutschen Milchwirtschaft, Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft (Enquete-Ausschuß), Verhandlungen und Berichte des Unterausschusses für Landwirtschaft (II. Unterausschuß), Band 15, Berlin, 1931, S. 75 ff.
 - 2) S. Kiefer, Aloys, Für und wider die Milchmarktordnung, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 6. Jahrgang, Heft 37, September 1955, S. 1380; Teichmann, Ulrich, Die Politik der Agrarpreisstützung, a.a.O., S. 562; o. Verf., Die Lage der deutschen Milchwirtschaft, a.a.O., S. 61 ff.
 - 3) S. Plate, R. und Korth, S., Grundfragen des westdeutschen Trinkmilchmarktes, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 4. Jahrgang, Heft 8, August 1955, S. 241.
 - 4) S. Strachwitz, N. von, Die handelspolitischen und organisatorischen Maßnahmen des Staates zum Schutze und zur Förderung der deutschen Molkereiwirtschaft, Münchener Diss., 1930, S. 68; o. Verf., Die Lage der deutschen Milchwirtschaft, a.a.O., S. 213 ff.

II. Das Reichsmilchgesetz

Wesentliche Neuerungen für die Milchwirtschaft brachte das Milchgesetz vom 31. Juli 1930,¹⁾ das mit Ausnahme des § 38 noch heute gültig ist und im Interesse der Allgemeinheit die freie Wirtschaftstätigkeit des Einzelnen wesentlich einschränkte.

Mit einer Reihe reichseinheitlicher Hygiene-, Qualitäts- und Standardisierungsvorschriften anstelle der unterschiedlichen landesrechtlichen und örtlichen Bestimmungen wollte man einen wirksameren Schutz der Verbraucher, eine Ausweitung des Konsums milchwirtschaftlicher Erzeugnisse und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Milchwirtschaft gegenüber der ausländischen Konkurrenz erreichen. Das Milchgesetz sieht unter anderem erhebliche Sorgfaltspflichten für die Milcherzeuger, Molkereien und Milchhändler vor, stellt bestimmte Anforderungen an Räume und Einrichtungen, untersagt die Beschäftigung infektiöser Personen in der Molkereiwirtschaft, verbietet den Verkauf Milch kranker Kühe, führte die allgemeine Konzessionierung des Milchhandels und die Erlaubnispflicht des Ab-Hof-Verkaufs ein und ermächtigte die obersten Landesbehörden²⁾ zur Anordnung des Bearbeitungszwanges für Milch.

Eine besondere Bedeutung für die organisatorische Entwicklung der Molkereiwirtschaft und Ordnung der milchwirtschaftlichen Märkte hatten die gesetzlichen Bestimmungen zur Bildung von Zwangszusammenschlüssen. Nach § 38 Milchgesetz konnten die obersten Landesbehörden auf Antrag der Berufsvertretungen oder von Amts wegen Milcherzeuger und Molkereien eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes in Wirtschafts- und Versorgungsverbände zwangsweise organisieren. Die Zusammen-

1) S. Milchgesetz vom 31. Juli 1930, RGBI I 1930, S. 421.

2) Die obersten Landesbehörden sind nach den einzelnen Ausführungsbestimmungen der Länder meistens die Ernährungs- und Landwirtschaftsministerien.

schlüsse konnten unter staatlicher Aufsicht Einzugsgebiete für die Molkereien festlegen, Trinkmilchkontingentierungen treffen und Milchlieferungsordnungen erlassen. Auch bestand die Möglichkeit, Trinkmilchpreise unter Mitwirkung von Preisausschüssen festzusetzen.¹⁾

Mit einer Trennung in Trinkmilch- und Werkmilchzonen erhoffte man sich eine Stabilisierung der Trinkmilchmärkte und -preise sowie eine Senkung der Transport-, Produktions- und Verteilungskosten. Die Versorgung der Städte mit Trinkmilch sollte nur aus den nahen Trinkmilchzonen erfolgen, unterstützt im Bedarfsfalle von Molkereien der sogenannten Ausgleichszonen.

Trotz der außergewöhnlichen Notlage, die schnelle und durchgreifende Maßnahmen erfordert hätte, wurden bis 1933 nur wenige Zwangszusammenschlüsse durchgeführt.²⁾ Rechtliche Unklarheiten und umständliche Verfahrensvorschriften verzögerten die Bildung von Zwangsorganisierungen.³⁾ Als Nachteil wirkte sich darüber hinaus aus, daß die Milchhändler zwangsweise nicht erfaßt werden konnten und sich meistens auch nicht freiwillig den Vereinigungen anschlossen.⁴⁾ Vielfach glaubte man in § 38 nur ein Mittel zur Teilregelung der Trinkmilchversorgung und -preise zu haben.⁵⁾

Für die marktregelnden Maßnahmen nach 1933 war das Milchgesetz von grundlegender Bedeutung. Das Milchgesetz lieferte die entscheidenden verwaltungsrechtlichen Ansatzpunkte für die Markteingriffe des Nationalsozialismus.⁶⁾

1) S. Erste Verordnung zur Ausführung des Milchgesetzes vom 15. Mai 1931, RGBI I 1931, S. 150.

2) S. Mehrens, Bernhard, a.a.O., S. 19.

3) S. Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band II, B.I.1, S. 112.

4) S. Mehrens, Bernhard, a.a.O., S. 22.

5) S. Husmann, Werner, Methoden der Regulierung von Milchmärkten, Berliner Diss., 1933, S. 60.

6) S. Weber, Adolf, Agrarpolitik, a.a.O., S. 411.

III. Die milchwirtschaftliche Marktordnung des Reichsnährstandes

Den politischen Veränderungen anfangs 1933 folgten in der Agrarwirtschaft umfangreiche organisatorische und marktregelnde Maßnahmen. Bereits im September 1933 wurde mit dem Erlaß des Reichsnährstandsgesetzes der Aufbau einer ständischen Ordnung für die Land- und Ernährungswirtschaft des gesamten Reichsgebietes eingeleitet. Neben der berufsständischen Organisierung der Landwirtschaft in Landes-, Kreis- und Ortsbauernschaften erfolgte mit der Bildung von Hauptvereinigungen und regionalen Marktverbänden die Errichtung eines wirtschaftsständischen Lenkungsapparates.¹⁾

Zunächst wurde auf der Grundlage des § 38 Milchgesetz die Milchwirtschaft organisiert. Mit einer Änderung der Bestimmungen des § 38 beseitigte man die Schwierigkeiten und Hemmnisse, die bisher beim Zusammenschluß von Milcherzeugern und Molkereien aufgetreten waren. Die Befugnisse zur Bildung von Zusammenschlüssen wurden auf die Reichsregierung übertragen, die Verfahrensvorschriften vereinfacht und der Milchhandel in die Zusammenschlüsse mit einbezogen.²⁾ Damit konnte die Organisierung der Milchwirtschaft ohne langwierige Verhandlungen nach einheitlichen Grundsätzen erfolgen. Anschließend wurden die milchwirtschaftlichen Vereinigungen in die Reichsnährstandsorganisation eingegliedert.

Bereits anfangs 1934 hatte der organisatorische Aufbau der deutschen Milchwirtschaft seinen vorläufigen Abschluß gefunden. Den 69 regionalen Milchversorgungsverbänden waren

1) S. Gesetz über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes und Maßnahmen zur Markt- und Preisregelung für landwirtschaftliche Erzeugnisse vom 13. September 1933, RGB1 I 1933 S. 626.

2) S. Mehrens, Bernhard, a.a.O., S. 23.

15 Milchwirtschaftsverbände übergeordnet. An der Spitze stand die "Deutsche Milchwirtschaftliche Vereinigung" (ab 1936 Hauptvereinigung der deutschen Milchwirtschaft), die von der Hauptabteilung III "Der Markt" des Reichsnährstandes beaufsichtigt wurde.¹⁾

Mit der fortschreitenden Ausgestaltung der landwirtschaftlichen Marktorganisation wurde allmählich eine Vereinheitlichung vorgenommen. So löste man im Jahre 1936 die Milchversorgungsverbände auf und übertrug deren Aufgaben den Milchwirtschaftsverbänden. Gleichzeitig wurden die Vereinigungen der Dauermilcherzeuger und Schmelzkäsehersteller der Hauptvereinigung der deutschen Milchwirtschaft, die örtlichen Vereinigungen der Butter und Käsegroßhändler den Milchwirtschaftsverbänden angegliedert. Die Fettwirtschaftsverbände wurden im Jahre 1938 und die Eierwirtschaft im Jahre 1943 organisatorisch mit der Milchwirtschaft verbunden.²⁾

Aufgabe der Milchversorgungs- bzw. Milchwirtschaftsverbände war die Durchführung der marktregelnden Maßnahmen innerhalb ihres räumlichen Wirtschaftsgebietes unter Leitung der Hauptvereinigung, die die erforderlichen Richtlinien und Anordnungen erließ. Die Zusammenschlüsse hatten Selbstverwaltungsbefugnisse, unterstanden aber der Weisung und Aufsicht des Reichsministers für Ernährung und Landwirtschaft. Neben dem Reichsnährstand konnte der Staat unmittelbar in das Marktgeschehen eingreifen.³⁾

Satzungen bestimmten die Rechte und Pflichten der Marktver-

1) S. Reischle, Hermann und Saure, Wilhelm, Aufgaben und Aufbau des Reichsnährstandes, Berlin, 1934, S. 122 ff.

2) S. Gebhard, Ludwig und Merkel, Hans, a.a.O., S. IV / 2.

3) S. Merkel, Hans, Die Marktordnung und ihr Recht, Berlin, 1942, S. 45 ff.

bände und sahen als wichtigste Regulierungsmaßnahmen vor:¹⁾

- (1) Regelung von Erzeugung, Erfassung, Absatz, Be- und Verarbeitung sowie Verteilung von Milch und Milcherzeugnissen;
- (2) Auferlegung von Ablieferungs-, Abnahme- und Einlagerungspflichten;
- (3) Festlegung von Arbeitsumfang und Ausnutzungsgrad der Molkereien;
- (4) Bestimmungen von Mindestumsatzmengen für Milchhandelsgeschäfte und Zuweisung von Milch an die Milchhandelsgeschäfte;
- (5) Stilllegung unwirtschaftlicher Molkereien und Milchhandelsgeschäfte;
- (6) Genehmigung größerer Investitionsvorhaben, Erlaß von Vorschriften über Kennzeichnung und Güteanforderungen;
- (7) Festsetzung von Preisen und Spannen mit Zustimmung des Reichsernährungsministers und ab Ende 1936 auch des Reichskommissars für die Preisbildung;
- (8) Erhebung von Umlagen, Ausgleichsabgaben und Gebühren.

Die Einfuhrregelung und Vorratshaltung von Milcherzeugnissen und Fetten erfolgte durch die Reichsstelle für Milcherzeugnisse, Ole und Fette (ursprünglich Reichsstelle für Ole und Fette), die unmittelbar dem Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft unterstand.²⁾

Mit der Trennung der Trinkmilchgebiete von den Werkmilchgebieten und der Festlegung von Molkereieinzugsgebieten konnten die Trinkmilchmärkte stabilisiert, die Lieferbeziehungen vereinfacht und die Transportkosten wesentlich gesenkt werden. Lieferungsanordnungen ermöglichten eine planmäßige

1) S. Gebhard, Ludwig und Merkel, Hans, a.a.O., S. IV / 3.

2) S. Merkel, Hans, a.a.O., S. 50 ff.

Lenkung von Milch und Milcherzeugnissen. Den Molkereien wurden die Milchmengen von den Milchversorgungs- bzw. Milchwirtschaftsverbänden zugewiesen und die Verwertung sowie der Absatzweg genau vorgeschrieben. Dadurch konnte eine rationellere Ausnutzung der Kapazitäten der Molkereien, eine systematische Erschließung der Werkmilchgebiete, eine Verbesserung der Absatzverhältnisse und eine Verminderung des Marktrisikos für den Einzelnen erreicht werden. Unwirtschaftliche Molkereien und Milchhandelsgeschäfte wurden ausgeschaltet. Den Milchhändlern wurden bestimmte Bezirke zugewiesen und der Milchverkauf der Landwirte und Molkereien eingeschränkt.¹⁾

Neben der Sicherung der Ernährung wollte man mit einer umfassenden landwirtschaftlichen Marktregelung den "gerechten" Preis für Agrarerzeugnisse im Sinne eines umfassenden Erzeuger- und Verbraucherschutzes verwirklichen.²⁾ Unter Ausschaltung der freien Preisbildung wurde mit Festpreisen, Ausgleichsbeträgen, Einfuhrregelungen, Zöllen, Vorratshaltung und Verbot von Preiserhöhungen versucht, das Preisniveau zu stabilisieren.

Die Preise, Handels- und Bearbeitungsspannen für Trinkmilch wurden von den Marktverbänden regional festgelegt. Für Butter galten reichseinheitliche Verbraucherhöchstpreise und Molkereiabgabefestpreise.³⁾ Die Milchauszahlungspreise der Molkereien wurden von den Milchwirtschaftsverbänden nach den Betriebsergebnissen der Molkereien errechnet. Um möglichst einheitliche Auszahlungspreise innerhalb des Gebietes eines Marktverbandes zu erreichen, wurde ein Ausgleichs- und Stützungssystem eingeführt.⁴⁾ Die persönliche

1) S. Mehrens, Bernhard, a.a.O., S. 240 ff.

2) S. Mehrens, Bernhard, a.a.O., S. 2.

3) S. Gebhard, Ludwig und Merkel, Hans, a.a.O., S. IV/21 ff.

4) S. Doebel, W., Zur Entwicklung des Milchpreises, in "Berichte über Landwirtschaft", N.F., Band 32, Hamburg und Berlin 1954, S. 187.

Initiative, die betriebseigene Leistung sowie die unterschiedlichen Erzeugungs- und Absatzbedingungen kamen in den Milchauszahlungspreisen nicht mehr zum Ausdruck.

Zur Lenkung der Einfuhr mußten sämtliche importierten Milcherzeugnisse der Reichsstelle für Milcherzeugnisse, Öle und Fette zum Kauf angeboten werden. Bei Verweigerung des erforderlichen Übernahmescheines konnte die Ware nicht importiert werden. Übernahme- und Abgabepreise der Reichsstelle wurden vom Reichsernährungsminister festgesetzt. Die Reichsstelle konnte aber auch selbst Waren einführen.¹⁾

Auf dem Binnenmarkt wurden mittels Produktions- und Einlagerungsanweisungen der Marktverbände an die Molkereien und durch Stützungskäufe der Reichsstelle die saisonalen Milcherzeugungsschwankungen abgefangen. Zeitweilige Versorgungsschwierigkeiten wurden ausgeglichen.²⁾

Im Rahmen des sogenannten Fettplanes wurde versucht, die einheimische Fettwirtschaft zu fördern und den inländischen Butterpreis zu stützen. Für Margarinerohstoffe wurde die Bewirtschaftung angeordnet und gleichzeitig auf Margarine und sonstige Speisefette eine Fettsteuer erhoben. An Minderbemittelte wurden gleichzeitig Fettverbilligungsscheine abgegeben.³⁾ Infolge wachsender Schwierigkeiten bei der Butter- und Fettversorgung mußten ab 1937 Kundenlisten für den Kauf von Butter und Bezugsscheine für Konsummargarine eingeführt werden.⁴⁾

Der Übergang zur Planwirtschaft wurde immer deutlicher, und der Gedanke der Ernährungsautarkie mit seinen nachteiligen Folgen auf die arbeitsteilige Zusammenarbeit der Nationen bestimmte zunehmend die nationalsozialistische Agrarpolitik. Mit einer Steigerung der Milch- und Buttererzeugung hoffte man sich eine Schließung der bestehenden Fettlücke,

1) S. Gebhard, Ludwig und Merkel, Hans, a.a.O., S. IV/18 ff.

2) S. Gebhard, Ludwig und Merkel, Hans, a.a.O., S. IV/18 ff.

3) S. Mehrens, Bernhard, a.a.O., S. 235.

4) S. Mehrens, Bernhard, a.a.O., S. 269 ff.

während man an einer Förderung des Milchverbrauchs nicht interessiert war. Ideologische, politische und später kriegswirtschaftliche Gesichtspunkte spielten bei der Wahl der Lenkungsmaßnahmen eine immer bedeutendere Rolle. Die zunehmend zwangswirtschaftliche Ausgestaltung der Marktregulierung lähmte die Aktivität des Einzelnen und das Streben nach höheren Leistungen mehr und mehr. Denn der Weg der Erzeugnisse vom Landwirt zum Verbraucher war genau festgelegt, und den einzelnen Marktbeteiligten hatte man ganz bestimmte Aufgaben zugewiesen. Gleichzeitig schränkte man die Selbstverwaltungsbefugnisse der Marktverbände ein und machte sie zu ausführenden Organen der staatlichen Zentralverwaltungswirtschaft. Die nationalsozialistische Marktregulierungspolitik formte das landwirtschaftliche Marktsystem so um, daß mit Beginn des Krieges die Einführung der Bewirtschaftung und Rationierung reibungslos erfolgen konnte.¹⁾

IV. Die Übergangszeit nach dem zweiten Weltkrieg

Der Krieg und der Zusammenbruch im Jahre 1945 hatten ein allgemeines Chaos zur Folge. Es bestand keine Staatsautorität mehr und der bisher einheitliche Wirtschaftsraum wurde unter Abtrennung der ostdeutschen Gebiete in vier Besatzungszonen aufgeteilt.

Die inländische Agrarproduktion ging stark zurück und deckte nicht einmal die Hälfte des Bedarfs an Nahrungsmitteln.²⁾ Auf verkleinertem Raum mußten mehr Menschen ernährt werden. Die Notlage der Nachkriegszeit erlaubte in den ersten Jahren nach 1945 keine Aufhebung der Zwangswirtschaft, sondern vielfach mußten die Bewirtschaftungsbestimmungen verschärft werden. Die Marktordnung des Reichsnährstandes wurde beibehalten, wobei die Regulierungsbefugnisse auf die Land-

1) S. Verordnung über die öffentliche Bewirtschaftung von Milch, Milcherzeugnissen, Ölen und Fetten vom 7. September 1939, RGBI I 1939 S. 1719.

2) S. Weber, Adolf, Agrarpolitik, a.a.O., S. 63 ff.

wirtschaftsministerien der einzelnen Länder übergangen.

Die Dezentralisation der Zuständigkeiten führte zu einer Vielzahl von Gesetzen und Anordnungen und zu unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Ländern. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen wurden auf augenblickliche Erfordernisse und Einzelsituationen abgestellt. Erst mit der Errichtung der Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten beim Wirtschaftsrat der Bizone bzw. des Vereinigten Wirtschaftsgebietes im Jahre 1947 konnten wieder einheitliche Maßnahmen getroffen werden.

Nach der Auflösung des Reichsnährstandes Anfang 1948 wurden die allgemeinen Marktordnungsbestimmungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse in das Bewirtschaftungsnotgesetz übernommen.¹⁾

An die Stelle der Reichsstellen traten in der britischen Besatzungszone im Jahre 1946 die Vorrats- und Einfuhrstellen, deren Zuständigkeit im Jahre 1948 auf das gesamte Vereinigte Wirtschaftsgebiet ausgedehnt wurde.²⁾ Die Vorrats- und Einfuhrstellen mußten aber zunächst ihre Tätigkeit auf die Erfassung und Bevorratung der Inlandsproduktion beschränken, da die Einfuhr von Nahrungsmitteln bis Mitte 1949 durch alliierte Institutionen global vorgenommen wurde.³⁾

Nach der Währungsreform konnten mit steigender Inlandsproduktion die Bewirtschaftungs- und Rationierungsvorschriften allmählich abgebaut werden. Eine Auflockerung der strengen milchwirtschaftlichen Marktregulierungsbestimmungen brachte die Anordnung über die Bewirtschaftung und Marktregelung von Milch und Milcherzeugnissen

1) S. Hamann, Andreas, Kommentar zum Milch- und Fettgesetz, Hildesheim, 1961, S. 12 ff.

2) S. Dietrich, Kurt, Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten, Erläuterungen zur Bundesgesetzgebung, 2. Auflage, Hamburg, 1953, S. 385.

3) S. Zörner, H., Außenhandelsjahrbuch der deutschen Ernährungswirtschaft 1952, Hamburg, 1952, S. 385.

vom 18. März 1950.¹⁾ Die obersten Landesbehörden erhielten die Ermächtigung zur Änderung von Einzugsgebieten. Gleichzeitig wurde die Milchablieferungspflicht aufgehoben. Anstelle von Festpreisen traten Höchstpreise.²⁾

Die Schwierigkeiten und Marktstörungen, die mit dem Abbau der Zwangsbestimmungen und der Außenhandelsliberalisierung zunehmend auftraten,³⁾ zeigten deutlich die Dringlichkeit lenkender Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen. Bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 1949 war es auf dem Buttermarkt infolge hoher Milcherzeugung, aber noch geringer Verbraucherkaufkraft, sowie zunehmender Konkurrenz von Auslandsbutter und Margarine zu Absatzschwierigkeiten und Preiskämpfen gekommen.⁴⁾

Prinzipien zur Neuorientierung der Marktordnung für landwirtschaftliche Erzeugnisse sollte ein bereits am 1. Juni 1949 vom Direktor der Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten einberufener und später vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten fortgeführter wissenschaftlicher Ausschuß ausarbeiten. Die Mitglieder des Ausschusses konnten sich im Grundsätzlichen nicht einigen und legten deshalb am 1. März 1950 zwei Gutachten zur künftigen Gestaltung der Agrarmarktpolitik vor.⁵⁾ Beide Gutachten verdeutlichen die bestehende unterschiedliche Auffassung über die Stellung der Landwirtschaft in der Marktwirtschaft. Während das Gutachten A die Agrarwirtschaft in eine Wettbewerbsordnung neoliberaler Prägung einordnen wollte, zielte das Gutachten B auf eine Marktregulierung ab.

-
- 1) S. Anordnung über die Bewirtschaftung und Marktregelung von Milch und Milcherzeugnissen vom 18. März 1950, in "Bundesanzeiger", Köln, 2. Jahrgang, Nr. 65, April 1950, S. 1.
 - 2) S. Doebel, W., Zur Entwicklung des Milchpreises, a.a.O., S. 191.
 - 3) S. o. Verf., Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung, a.a.O., S. 3.
 - 4) S. Weber, Adolf, Agrarpolitik, a.a.O., S. 377.
 - 5) S. o. Verf., Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung, a.a.O., S. 5 ff.

Im Laufe der Jahre 1950 und 1951 traten die Marktordnungsgesetze an die Stelle der wiederholt verlängerten Marktregulierungsvorschriften des Bewirtschaftungsnotgesetzes.¹⁾

V. Das Milch- und Fettgesetz als Grundlage der milchwirtschaftlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik

Für die Milchwirtschaft wurde am 28. Februar 1951 das Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten erlassen.²⁾ Das Gesetz kam erst nach langwierigen Verhandlungen als Kompromißlösung zustande. Zunächst hatte man beabsichtigt, auf der Grundlage des § 38 Milchgesetz mit seiner Ermächtigung zur Bildung von Zwangszusammenschlüssen eine Marktorganisation aufzubauen. Vor allem verfassungsrechtliche Bedenken sprachen gegen diese Pläne.³⁾ Ebenso wurde die ursprüngliche Absicht, für die Fettwirtschaft ein besonderes Gesetz zu erlassen, nicht verwirklicht.⁴⁾

Das Milch- und Fettgesetz weist ausgeprägte lenkungswirtschaftliche Elemente auf und enthält strenge Vorschriften für die Milchwirtschaft.⁵⁾ Es knüpft an die bisherige bereits im Jahre 1930 eingeleitete Organisierung und Regulierung der Milchwirtschaft an. Den einzelnen Marktbeteiligten

-
- 1) S. Niklas, Wilhelm, Sorgen um das tägliche Brot von der Regierungserklärung 1949 bis zu den Marktordnungsgesetzen 1951, Bonn, 1951, S. 152.
 - 2) S. Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) vom 28. Februar 1951, BGBl I 1951 S. 135.
 - 3) S. Vopelius, O., Milchhandel und Marktordnung, in "Molkerei- und Käsezeitschrift", Hildesheim, 1. Jahrgang, Heft 24, Juni 1950, S. 793.
 - 4) S. Entwurf eines Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) vom 26. Juli 1950, in "Verhandlungen des Deutschen Bundestages", I. Wahlperiode 1949, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Band 5, Bonn, 1951, Drucksache Nr. 1243 vom 26. Juli 1950, S. 16.
 - 5) Die Bestimmungen der Marktordnungsgesetze werden durch das Kartellgesetz nicht berührt. S. § 100 Absatz 8 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957, BGBl I 1957 S. 1081.

wurden wiederum fest umrissene Aufgaben zugewiesen und die molkereimäßige Erfassung, Bearbeitung und Verarbeitung der Milch in den Mittelpunkt gestellt. Das Milch- und Fettgesetz ersetzte die Bestimmungen des § 38 Milchgesetz von 1930 und gab die Rechtsgrundlage für lenkende Eingriffe des Staates in das milchwirtschaftliche Marktgeschehen zur:

- (1) Festlegung von Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebieten;
- (2) Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Werkmilchauszahlungspreise;
- (3) Regelung der Preise für Milch, Butter und Speisefette;
- (4) Lenkung der Einfuhr von Butter, Butterschmalz und Speisefetten;
- (5) Vorratshaltung von Butter, Speisefetten, Käse und sonstigen Milchdauerwaren;
- (6) Förderung der Qualität, Standardisierung und des Absatzes von Milch und Milcherzeugnissen.

Genauere Ausführungsbestimmungen wurden in verschiedenen Verordnungen und Erlassen vom Bund und von den Ländern festgelegt.

Neben dem Milch- und Fettgesetz behielten die vorwiegend hygienischen Vorschriften des Milchgesetzes von 1930 weiterhin ihre Gültigkeit. Bewirtschaftungsmaßnahmen sah das Milch- und Fettgesetz nicht mehr vor.

Bereits Ende 1952 wurden die straffen gesetzlichen Vorschriften durch eine Novelle zum Milch- und Fettgesetz etwas aufgelockert, während mit den Änderungsgesetzen von 1960 und 1961 aufgetretene juristische Mängel der gesetzlichen Regelungen beseitigt wurden. Eine völlige Neuordnung des milchwirtschaftlichen Ausgleichswesens erfolgte durch das Änderungsgesetz vom 22. Juni 1963. In den Jahren 1964 und 1965 wurden

durch Änderungsgesetze die Bestimmungen des allgemeinen Ausgleichs an die geänderte Entwicklung angepaßt.¹⁾

Inzwischen ist nach langwierigen Verhandlungen die erste Verordnung zur schrittweisen Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Molkereiprodukte in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Kraft getreten. Die Verordnung brachte für Butter, Käse und Milchkdauerwaren eine Neuordnung der Maßnahmen zur Einfuhrlenkung und marktausgleichenden Vorratshaltung.²⁾ Die Verteilung der Zuständigkeiten und Fragen der Angleichung der bestehenden nationalen Marktordnung an die einheitlichen EWG-Bestimmungen wurden in der Bundesrepublik durch ein Ausführungs-gesetz geregelt. Gleichzeitig wurde das Milch- und Fettgesetz durch Einfügung von Vorschriften über den Abbau der Käserei-milchstützung und die Einführung von amtlichen Notierungen für Milchkdauerwaren und dergleichen an die Erfordernisse der gemeinsamen Marktorganisation angeglichen.³⁾

Sicherung der Versorgung, Schutz gegen Auslandskonkurrenz, stabiles Preisniveau, Steigerung der Qualität und des Ab-

-
- 1) S. Gesetz zur Ergänzung und Änderung des Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten vom 10. Dezember 1952, BGBI I 1952 S. 807; Zweites Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 8. August 1960, BGBI I 1960 S. 649; Drittes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 27. Juli 1961, BGBI I 1961 S. 1104; Viertes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 22. Juni 1963, BGBI I 1963 S. 411; Fünftes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 26. Juni 1964, BGBI I 1964 S. 412; Sechstes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 28. Juni 1965, BGBI I 1965 S. 529.
 - 2) S. Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 34, Februar 1964, S. 549 ff.
 - 3) S. Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG (Milch und Milcherzeugnisse) des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Durchführungsgesetz EWG Milch und Milcherzeugnisse) vom 28. Oktober 1964, BGBI I 1964 S. 821.

satzes, Rationalisierung der Milcherfassung, Milchverwertung und Milchverteilung, das sind die wesentlichsten Zielsetzungen der marktregulierenden Bestimmungen des Milch- und Fettgesetzes. Nicht zur einseitigen Förderung der Landwirtschaft, sondern im Interesse der gesamten Volkswirtschaft sollten die milchwirtschaftlichen Märkte geordnet werden.

VI. Regulierung der milchwirtschaftlichen Märkte durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

Mit dem Abschluß des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erreichten die Bemühungen um einen wirtschaftlichen Zusammenschluß Europas ihren vorläufigen Höhepunkt. Ziel des Vertrages ist - von den politischen Erwägungen abgesehen - die Errichtung eines gemeinsamen Marktes durch einen schrittweisen Abbau sämtlicher Handelsbeschränkungen und Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den Partnerstaaten. Ein einheitlicher Außenzoll gegenüber dritten Ländern soll die Funktion der bisherigen nationalen Zölle übernehmen. Einzelheiten zum schrittweisen Abbau der zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Zölle und Einfuhrbeschränkungen sowie zur Angleichung der nationalen Zolltarife an den gemeinsamen Außenzolltarif sind im Vertrag festgelegt.¹⁾

Der Vertrag sieht weiterhin eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Partnerstaaten vor und räumt darüber hinaus den Organen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Handels-, Verkehrs- und Agrarpolitik weitgehende Kompetenzen ein.²⁾

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft strebt somit die Bildung eines übernationalen Wirtschaftsraumes an, um den Mitgliedstaaten die Vorteile einer erweiterten Arbeitsteilung zu sichern. Sie beschränkt sich nicht auf eine Teilintegration bestimmter Wirtschaftszweige wie die Verträge über die

1) S. Artikel 9 ff. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl II 1957 S. 766.

2) S. Artikel 3 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl II 1957 S. 766.

Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie die Europäische Atomgemeinschaft. Auch die Landwirtschaft und der Handel mit Agrarerzeugnissen wurde in das Vertragswerk der EWG mit einbezogen, nachdem jahrelange Verhandlungen über eine Europäische Agrarunion vorausgegangen waren.¹⁾ Der EWG-Vertrag enthält eine Reihe nicht zu übersehender Sonderbestimmungen für die Landwirtschaft. Die Gründe dafür liegen in der Eigenart der landwirtschaftlichen Produktion und Marktverhältnisse begründet.

Mit dem Abbau der Handelsbeschränkungen muß nach der Bestimmung des EWG-Vertrages schrittweise eine gemeinsame Agrarpolitik entwickelt und bis zur Beendigung der Übergangsfrist festgelegt werden.²⁾ Der Vertrag beschränkt sich aber darauf, allgemeine Grundprinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik aufzustellen ohne auf Einzelheiten näher einzugehen. Es sind dies im wesentlichen die gleichen Ziele, wie sie auch von der westdeutschen Agrarpolitik mit Hilfe des Landwirtschaftsgesetzes und der Marktordnungsgesetze verfolgt werden. Kennzeichen im agraren Bereich ist somit auch in der EWG der regulierte Markt.

Der Vertrag sieht für die endgültige Organisierung der einzelnen landwirtschaftlichen Märkte drei Möglichkeiten vor, die spätestens bis zum Ende der Übergangszeit an die Stelle der nationalen Regelungen zu treten haben:³⁾

- (1) Die Aufstellung gemeinsamer Wettbewerbsregeln bei sonst freiem Marktverkehr.
- (2) Die Koordinierung der bestehenden nationalen Marktord-

1) Zu den Verhandlungen über eine Agrarunion siehe Krumhofs, Joachim, Gemeinsame Wege der europäischen Agrarwirtschaft, Voraussetzungen und Ergebnisse der Bestrebungen um eine agrarwirtschaftliche Zusammenarbeit in Westeuropa, Kiel, 1957, S. V ff.

2) S. Artikel 38 Absatz 4 und Artikel 40 Absatz 1 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl II 1957 S. 766.

3) S. Artikel 40 Absatz 2 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl II 1957 S. 766

nungen, wobei die einzelstaatlichen Regelungen formell selbstständig bleiben, aber materiell vereinheitlicht werden.

- (3) Der Aufbau einer einheitlichen, für alle Mitgliedstaaten geltende Marktordnung (sogenannte Europäische Marktordnung).

Bis zur Einführung der überstaatlichen Marktorganisationen bleiben die einzelstaatlichen Regelungen bestehen.

Die ersten Agrarverordnungen wurden vom Ministerrat mit dem Übergang zur zweiten Stufe des EWG-Vertrages nach langwierigen Verhandlungen am 14. Januar 1962 verabschiedet. Gleichzeitig wurde als Endtermin für die Verwirklichung des uneingeschränkten, einheitlichen Agrarmarktes der 31. Dezember 1969 angesetzt.¹⁾

Im Mai 1962 legte die EWG-Kommission den ersten Entwurf einer "Verordnung über die Einführung einer Abschöpfungsregelung und die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktordnung für Milch und Milcherzeugnisse" dem Ministerrat vor.²⁾ Dabei vertrat die Kommission die Auffassung, daß eine Koordinierung der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen und die Anwendung gemeinsamer Wettbewerbsregeln nicht ausreiche, um die Ziele der gemeinsamen Milchmarktpolitik verwirklichen zu können. Die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Produktion und Absatzmöglichkeiten sowie die Sicherstellung eines angemessenen Milcherzeugerpreises erfordere angesichts der besonderen Erzeugungs- und Absatzverhältnisse eine "Europäische Marktordnung" gemäß

1) S. o. Verf., Eine Agrarpolitik für Europa, Hrsg. Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel, 1962, (Maschinenschrift vervielfältigt) S. 3 ff.

2) S. Verordnung über die Einführung einer Abschöpfungsregelung und die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktordnung für Milch und Milcherzeugnisse, Entwurf vom 7. Mai 1962, in "Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Brüssel, 5. Jahrgang, Heft 7, Juli 1962, Sonderbeilage, S. 2.

Artikel 40 Absatz 2.¹⁾

Die Verabschiedung der Verordnung hatte sich immer wieder verzögert. Nach langwierigen Verhandlungen wurde am 23. Dezember 1963 vom Ministerrat die endgültige Fassung der Verordnung über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse verabschiedet²⁾ und am 27. Februar 1964 veröffentlicht.³⁾ Die Verordnung sollte möglichst ab 1. Juli 1964 in den Ländern der EWG angewandt werden.⁴⁾ Der vorgesehene Zeitplan für das Inkrafttreten der gemeinsamen Regulierungsvorschriften konnte nicht eingehalten werden. Die Vielzahl der Molkereiprodukte und die bestehenden Ausweichmöglichkeiten bei Regulierungsmaßnahmen sowie die teilweise fehlenden statistischen Unterlagen erschwerten die Abfassung der Durchführungsbestimmungen. Genauere Zahlenangaben über die Milchwirtschaft gab es nur in den Niederlanden, in Luxemburg und in der Bundesrepublik. Dazu kam noch, daß gerade auf dem Gebiet der Milchwirtschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten umfangreiche und unterschiedliche regulierende Eingriffe erfolgten.⁵⁾

-
- 1) S. Verordnung über die Einführung einer Abschöpfungsregelung und die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktordnung für Milch und Milcherzeugnisse, Entwurf vom 7. Mai 1962, a.a.O., S. 2.
 - 2) S. Martens, Gunter, Die fortschreitende Ablösung der deutschen landwirtschaftlichen Marktordnung durch Agrarverordnungen der EWG, in "Neue Wirtschaftsbriefe", Herne, Jahrgang 1964, Nr. 20, Mai 1964, Fach 23, S. 138.
 - 3) S. Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 549 ff.
 - 4) S. Artikel 32 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 561.
 - 5) S. o. Verf., Gemeinsame Agrarpolitik, in "Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 9/10, September/Okttober 1964, S. 45. In allen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Italien, wurde der Außenhandel mit milchwirtschaftlichen Erzeugnissen manipuliert und erfolgten marktstützende Interventionen auf den Binnenmärkten. Siehe dazu im einzelnen Gauthier, Hermann Ernst, Die Marktregulierungen für Milch und Molkereiprodukte in Westeuropa, a.a.O., S. 14 ff.

Seit 1. November 1964 ist die Verordnung zur schrittweisen Errichtung einer "Europäischen Milchmarktordnung" in Kraft.¹⁾ Von der einheitlichen Marktregulierung werden folgende milchwirtschaftliche Produkte erfaßt:²⁾

Nummer des gemeinsamen Zolltarifs	Warenbezeichnung
04.01	Milch und Rahm, frisch, weder eingedickt noch gezuckert
04.02	Milch und Rahm, haltbar gemacht, eingedickt oder gezuckert
04.03	Butter
04.04	Käse und Quark
17.02 A	Laktose und Laktosesirup
ex 23.07	Futter, melasiert oder gezuckert, und anderes zubereitetes Futter; andere Zubereitungen der bei der Fütterung verwendeten Art (z.B. Zusatzfutter)
ex B: andere	--- Zubereitungen, die mindestens 50 v.H. ihres Gewichtes Milch in Pulverform enthalten oder --- andere Zubereitungen, die Erzeugnisse der Tarifnummern 04.01, 04.02, 04.03, 04.04 oder 17.02 A enthalten, mit Ausnahme von Zubereitungen, die in der Anlage der Verordnung Nr. 19 des Rats aufgeführt sind.

Die Verordnung sieht für die Position 04.01, also für Vollmilch, Mager-, Butter-, Sauermilch, Joghurt und frischen Rahm, vorläufig keine einheitliche Regelung vor. Die Regulierung der Trinkmilchmärkte bleibt zunächst weiterhin den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, da die organisatorischen Voraussetzungen für die Einführung einer gemeinsamen Ordnung in den meisten Mitgliedstaaten, ins-

1) S. Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 28. Oktober 1964, BGBl I 1964 S. 821.

2) S. Artikel 1 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 551.

besondere in Italien und Frankreich, noch fehlen.¹⁾ Für diese Produkte soll eine gesonderte Regelung in einer weiteren Verhandlungsphase festgelegt werden.²⁾

Zur Regulierung der Märkte für Molkereiprodukte kommen folgende Maßnahmen zur Anwendung:

- (1) Eine Abschöpfungs- und Erstattungsregelung bei der Ein- und Ausfuhr von Molkereiprodukten;
- (2) ein Interventionssystem auf den Binnenmärkten zur Preisstützung und zur Herbeiführung eines Marktausgleichs.

Zur Finanzierung der Markteingriffe und der Exportsubventionen wird ein Stabilisierungsfonds geschaffen.

Mit dem Inkrafttreten der Verordnung über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Molkereiprodukte wurden die EWG-Bestimmungen zur Regulierung der milchwirtschaftlichen Märkte geltendes innerstaatliches Recht in den Ländern der Gemeinschaft. Entsprechend dem Tempo und Umfang der weiteren EWG-Gesetzgebung auf dem Gebiet der milchwirtschaftlichen Marktorganisation werden die einzelnen Vorschriften des Milch- und Fettgesetzes durch die einheitlichen Bestimmungen der EWG-Agrarverordnungen schrittweise ersetzt. Dadurch wird die westdeutsche Milchwirtschaft allmählich in die überstaatliche Regelung einbezogen.

1) S. Verordnung Nr. 13/64 EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 551.

2) S. Martens, Gunter, Die fortschreitende Ablösung der deutschen landwirtschaftlichen Marktordnung durch Agrarverordnungen der EWG, a.a.O., S. 138.

E. Die marktregulierenden Eingriffe in der Bundesrepublik im einzelnen, ihre Bedeutung und Problematik

I. Festsetzung von Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzge- bieten

1.) Zweck dieser Regelung

Zur planmäßigen Ordnung der Milchwirtschaft wurden Molkerei-einzugs- und Molkereiabsatzgebiete mit Liefer- und Abnahme-verpflichtungen für Milcherzeuger, Molkereien und Milchhänd-lern bereits in den 30er Jahren festgelegt, als die Auswir-kungen eines ungezügelter Wettbewerbs auf den Milchmärkten und das Scheitern der Bemühungen um einen freiwilligen Zu-sammenschluß der Marktparteien staatliche Eingriffe erzwan-gen. Diese Regelung wurde auch vom Milch- und Fettgesetz übernommen. Gesichtspunkte der Versorgungssicherung, aber auch die naturbedingten Störungsmomente auf den Milchmärkten, die hohe Empfindlichkeit der Milch gegen äußere Einflüsse und die große Bedeutung der Milch für Landwirtschaft und Ernäh-rung sprachen weiterhin für eine Aufrechterhaltung der durch den Reichsnährstand geschaffenen Einzugs- und Absatzgebiete.

Im Gesamtsystem der westdeutschen Milchmarktregulierung bil-den die Zwangsbindungen auch heute noch einen wesentlichen Bestandteil. Durch die "Schließung" der regionalen Milch-märkte ¹⁾ wurde die Konkurrenz weitgehend ausgeschaltet und die Funktion der Auslese und Lenkung, welche bei offenem Wettbewerb die Preise vornehmen, von staatlichen Stellen übernommen mit dem Zweck der Rationalisierung der Erfas-sung, Bearbeitung, Verarbeitung und Verteilung der Milch, der Verbesserung der Molkereistruktur, der Stabilisierung der Preis- und Absatzverhältnisse auf den funktionsschwa-chen Milchmärkten sowie der Erleichterung von Maßnahmen zur Sicherung und Förderung der Hygiene und Qualität der Milch und Molkereiprodukte.

1) Zur Schließung von Märkten siehe Eucken, Walter, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 7. Auflage, Berlin, Göttingen und Heidelberg, 1959, S. 91 ff.

2.) Die gesetzlichen Bestimmungen

a) Verfahren zur Festlegung von Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebieten

Das Verfahren zur Festlegung von Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebieten ist im Milch- und Fettgesetz geregelt.¹⁾ Nach § 1 Milch- und Fettgesetz müssen die Erzeuger Milch und Rahm, die sie verkaufen wollen, an die von den obersten Landesbehörden bestimmte Molkerei liefern. Dabei können die obersten Landesbehörden, wenn es die örtlichen Verhältnisse erlauben, den Milcherzeugern mehrere Molkereien zur Wahl stellen. Die gewählte Molkerei gilt als die von den obersten Landesbehörden bestimmte Molkerei. Diese ist verpflichtet, die angelieferte Milch abzunehmen; sie darf Milch von Landwirten, die zum Einzugsgebiet anderer Molkereien gehören, nicht beziehen.

Für die Milcherzeuger besteht keine Milchablieferungsspflicht. Die Verwendung der Milch innerhalb des eigenen landwirtschaftlichen Haushalts und Betriebes ist keinen Beschränkungen unterworfen. Dagegen benötigen die Landwirte zum Direktverkauf von Milch eine besondere amtliche Erlaubnis, die von unteren Verwaltungsbehörden erteilt wird.²⁾ Ausschlaggebend für das Festhalten an der Genehmigungspflicht des Ab-Hof-Verkaufs waren vor allem hygienische Gründe. Vorzugsmilch, die strengen hygienischen Anforderungen entsprechen muß, ist von der Molkereilieferpflicht ausgenommen. Weiterhin können die obersten Landesbehörden, wenn die örtlichen Verhältnisse es erfordern, die Beziehungen zwischen Milcherzeuger, selbständige Sammelstellen bzw. Rahmstationen und Molkereien regeln. Diese Bestimmung wurde durch das

1) S. §§ 1 ff. Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBI I 1952 S. 811.

2) In Bayern wird die Erlaubnis von den Kreisverwaltungsbehörden erteilt. Siehe §§ 4 ff. Verordnung zum Vollzug des Milch- und Fettgesetzes vom 14. Dezember 1956, im "Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt", München, Jahrgang 1956, Nr. 30, Dezember 1956, S. 1.

Änderungsgesetz vom 10. Dezember 1952 in das Milch- und Fettgesetz eingeführt, um den in der Praxis aufgetretenen Schwierigkeiten zu begegnen.

Entsprechend der Regelung der Molkereieinzugsgebiete sind nach § 2 Milch- und Fettgesetz die Milchhändler und Molkeereien als Abnehmer verpflichtet, Milch, entrahmte Milch, Buttermilch und geschlagene Buttermilch nur von den Molkeereien zu beziehen, die von den obersten Landesbehörden dazu bestimmt werden. Auch hier kann die Behörde mehrere Molkeereien zur Wahl stellen. Die Molkereien müssen die jeweiligen Abnehmer mit Milch beliefern. Keinen Beschränkungen unterliegt der Absatz von Butter, Käse und sonstigen Molkereierzeugnissen.

Wenn Einzugs- und Absatzgebiete einer Molkerei über die Landesgrenzen hinausgreifen, dann haben nach § 9 Milch- und Fettgesetz alle beteiligten Länder durch die obersten Landesbehörden gemeinsam zu entscheiden. Kommt keine Einigung zustande, soll der Bundesernährungsminister als Schiedsrichter tätig werden.

Das Milch- und Fettgesetz geht davon aus, daß das gesamte Bundesgebiet von einem lückenlosen Netz von Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebieten überzogen ist. Deshalb wurden beim Übergang zu den Regelungen des Milch- und Fettgesetzes die bestehenden Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebiete unverändert beibehalten und nur in wenigen Ausnahmefällen Änderungen durchgeführt.

Im allgemeinen decken sich die Einzugs- und Absatzgebiete der Molkereien. Sie sind öffentlich-rechtlicher Natur und ergeben sich aus den von den obersten Landesbehörden festgesetzten Liefer- und Abnahmebeziehungen zwischen Milcherzeugern, Molkereien und Milchhändlern. Gegen den Wettbewerb anderer Molkereien sind die Einzugs- und Absatzgebiete, die den natürlichen und wirtschaftlichen Größen und Raumverhältnissen entsprechen sollen, geschützt.

Verschiedentlich wurde bei der Versorgung großer Verbrauchszentren mit Trinkmilch zur Zoneneinteilung geschritten. Die Ermächtigung dazu gab § 5 Milch- und Fettgesetz. Nach dieser Vorschrift können die obersten Landesbehörden zur Sicherung der Trinkmilchversorgung im Verwaltungswege Molkereien verpflichten, Trinkmilch und Buttermilch an bestimmte Molkereien zu liefern oder von anderen Molkereien abzunehmen. Die Einschaltung von Werkmilchmolkereien in die Trinkmilchversorgung hat vor allem im Industriegebiet Nordrhein-Westfalens besondere Bedeutung erlangt.¹⁾ Maßnahmen nach § 5 Milch- und Fettgesetz sind aber nicht nur für die Belieferung der Städte mit Trinkmilch von Wichtigkeit. Vielfach wurden Lieferkontingentierungen zugunsten von Schmelzkäsereien, Kondensmilchwerken, Milchtrocknungsbetrieben und dergleichen getroffen.

Rechtliche Mängel der ursprünglichen Fassung des § 5 Milch- und Fettgesetz wurden im Juli 1961 durch ein Änderungsgesetz beseitigt,²⁾ nachdem das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 21. Januar 1960 festgestellt hatte, daß die Festsetzung von Milchkontingenten nur bei drohenden Versorgungsschwierigkeiten rechtlich zulässig wäre.³⁾ Lieferkontingente können nunmehr zur Annäherung der wirtschaftlichen Ergebnisse verfügt werden.

b) Änderungen und Aufhebungen der Liefer- und Abnahmebindungen

Möglichkeiten zur Änderung bzw. Aufhebung der öffentlich-rechtlichen Liefer- und Abnahmebeziehungen zwischen Milch-

-
- 1) S. Paulsen, Karl-Heinz, Die Versorgung der Industriegebiete Nordrhein-Westfalens mit Trinkmilch, a.a.O., S. 61 ff.
 - 2) S. Drittes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 27. Juli 1961, BGBl I 1961, S. 1104.
 - 3) S. Braunschweig, W., Das Ende der Trinkmilchkontingente, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 11. Jahrgang, Heft 23, Juni 1960, S. 839 ff.

erzeugern, Molkereien und Milchhändlern sieht § 8 Milch- und Fettgesetz vor.¹⁾ Dadurch soll die enge Bindung etwas aufgelockert werden, um eine völlige Erstarrung der Markt- und Wettbewerbsverhältnisse zu verhindern.

Bereits nach der ersten Fassung des Milch- und Fettgesetzes vom 28. Februar 1951 konnten die obersten Landesbehörden auf Antrag die Liefer- und Abnahmebeziehungen verändern oder aufheben, wenn dies bei Abwägung des Interesses der Allgemeinheit und der Beteiligten geboten erschien.²⁾

Die Bemühungen um eine weitere Lockerung der Zwangsbindungen hatten nur einen Teilerfolg. Nach der Neufassung des Milch- und Fettgesetzes vom 10. Dezember 1952 sollen Änderungen der Liefer- und Abnahmebeziehungen jederzeit auf hinreichend begründeten Antrag der Landesvereinigungen, Milcherzeuger, Molkereien oder Milchhändler vorgenommen werden, solange nicht schwerwiegende Allgemeininteressen dem entgegenstehen.

Der Vorschlag des Ernährungsausschusses, daß eine Änderung der Liefer- und Abnahmebeziehungen alle drei Jahre beantragt werden kann, scheiterte am Widerstand des Bundesrates.³⁾

-
- 1) S. § 8 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952, S. 811. In Bayern sind Umweisanträge bei der Kreisverwaltungsbehörde des Wohnsitzes einzureichen. Siehe § 9 Verordnung zum Vollzug des Milch- und Fettgesetzes vom 14. Dezember 1956, a.a.O., S. 1.
 - 2) S. § 7 Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) vom 28. Februar 1951, BGBl I 1951, S. 135.
 - 3) S. o. Verf., Mündlicher Bericht des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (19. Ausschuß) über den Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung und Abänderung des Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) - Nr. 2964 der Drucksachen -, in "Verhandlungen des Deutschen Bundestages", 1. Wahlperiode 1949, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Band 19, Bonn, 1953, Drucksache Nr. 3607 vom 11. Juli 1952, Ziffer 6.

Für einen Änderungsantrag müssen stichhaltige, sachliche Gründe geltend gemacht werden. Meist ist der Anlaß zur Beantragung der Zuweisung einer anderen Molkerei ein Leistungsrückgang bei der zuständigen Molkerei. Umweisungsanträge werden in der Hauptsache mit schlechten Auszahlungspreisen, günstigere Lage zu einer anderen Molkerei, zu lange Transporte, verspätete Rückgabe der Magermilch und der leeren Milchkannen sowie mangelndes Vertrauen begründet.¹⁾ Die Zahl der tatsächlich durchgeführten Umweisungen war bisher gering.²⁾

Das Umweisungsverfahren ist schwerfällig, da im allgemeinen vor der Entscheidung die Stellungnahmen der beteiligten Verbände eingeholt wird und gegen die Entscheidungen der obersten Landesbehörden die verwaltungsgerichtlichen Rechtsmittel zulässig sind.

Die obersten Landesbehörden können wirtschaftlich ratsame Änderungen auch von Amts wegen vornehmen und für bestimmte Gebiete oder Milcherzeugnisse die öffentlich-rechtlichen Lieferungs- und Abnahmeverpflichtungen vollständig aufheben.

-
- 1) Nach Angaben des Amtes für landwirtschaftliche Marktordnung, München, Außenstelle Nürnberg, Flurstr. 20. S. auch Walgenbach, Willmar, Die Struktur der Molkereiwirtschaft in Nordrhein-Westfalen, den Niederlanden und Luxemburg im Rahmen der staatlichen Marktordnungen, Bonner Diss., 1956, S. 12; o. Verf., Rechtsstreit um bäuerlichen Rationalisierungseffekt, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 85. Jahrgang, Folge 12, März 1964, S. 432.
 - 2) S. Paulsen, Karl-Heinz, Die Versorgung der Industriegebiete Nordrhein-Westfalens mit Trinkmilch, a.a.O., S. 82; Frahm, J., Brauchen wir eine mehr "aufgelockerte" Marktordnung?, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 6. Jahrgang, Heft 42, Oktober 1955, S. 1626; Langenheim, K., Die milchwirtschaftliche Marktordnung gestern, heute und morgen, in "Marktordnung-staatlich oder wirtschaftlich?", Hrsg. Zentralverband des deutschen Milchhandels e.V. in Bonn, Bonn, 1956, S. 32.

c) Bezirkseinteilung und Konzessionsvorschriften für
den Milchhandel

Das Milch- und Fettgesetz enthält keine Konzessionsvorschriften. Es regelt lediglich in § 6 die Festlegung von Absatzbezirken für den ambulanten Handel mit loser Milch durch die obersten Landesbehörden.¹⁾ Diesen Bezirkseinteilungen für den Straßenhandel kommt nur noch in Nordrhein-Westfalen eine gewisse Bedeutung zu. Dort wurden bereits von den Milch- und Fettwirtschaftsverbänden des Reichsnährstandes sogenannte Einmann-Absatzbezirke gebildet und nach dem Kriege weiter beibehalten.²⁾

Die behördliche Zulassung zum Handel mit Milch wird durch das Milchgesetz geregelt. Nach § 14 Milchgesetz werden an die Zuverlässigkeit, die Sachkunde und den Gesundheitszustand des Milchhändlers sowie an die Einrichtungen, Gegenstände und Räume der Geschäfte bestimmte Mindestanforderungen gestellt.³⁾ Wenn auch vorwiegend hygienische Gründe für die Einführung des Erlaubniszwanges bestimmend waren, so kam diesen Konzessionsvorschriften bei der Sanierung des Milchhandels in den 30er Jahren eine wichtige Rolle zu. In Verbindung mit Vorschriften über Mindestumsatzmengen beim Verkauf von Milch hatten die Verwaltungsbehörden die Möglichkeit, der Überbesetzung des Milchhandels entgegenzuwirken.

Nach dem zweiten Weltkrieg hatten Bestimmungen über Mindestumsatzmengen keine allzugroße Bedeutung mehr erlangt. Die zuständigen Behörden waren bei der Anwendung der juristisch umstrittenen Mindestumsatzmenvorschriften großzügig, wobei die Länder Hessen und Bremen auf den Nachweis einer Mindestumsatzmenge beim Verkauf von Milch völlig

1) S. § 6 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBI I 1952 S. 811.

2) S. Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, D.I.1, S. 37.

3) S. § 14 Milchgesetz vom 31. Juli 1930, RGBI I 1930 S.421.

verzichtet hatten.¹⁾ Dazu kam noch, daß seit dem Änderungsgesetz zum Milchgesetz vom 10. Dezember 1952 bei der Zulassung zum Handel mit Flaschenmilch und verpackter Milch von dem Erfordernis des Mindestumsatzes abgesehen wurde.²⁾ Inzwischen ist der Nachweis der behördlich geforderten Mindestumsatzmengen auch für lose Milch gegenstandslos geworden, da das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 17. Dezember 1958 die Mindestmengenvorschriften bei der Zulassung zum Milchhandel für nichtig erklärt hat.³⁾

Der Milchhandel, der daran gewöhnt war, in der Mindestmengenvorschrift nicht nur eine Hygienevorschrift, sondern auch einen Konkurrenzschutz der bestehenden Geschäfte zu sehen, verlangte daraufhin, die Zwangsbindungen an eine bestimmte Molkerei aufzuheben.⁴⁾

3.) Auswirkungen der Festlegung von Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebieten

a) Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit

Bei der Einführung staatlich festgelegter Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebiete in den 30er Jahren spielte der Gesichtspunkt einer Vereinfachung und Verbilligung der Milcherfassung, -verteilung und -verarbeitung eine maßgebende Rolle. Für die Sanierung der deutschen Milchwirtschaft

1) S. Krumme, Erich, Struktur und wirtschaftliche Lage des Milchhandels, a.a.O., S. 45 und 133.

2) S. Anlage zum Rundbrief Nr. 11/53 vom 24. Februar 1953 des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, III A 2 - 3282 1366/52, Verkauf von Milch in verkaufsfertigen Abfüllungen in Lebensmittelgeschäften. bei Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, D.I.2, S. 29.

3) S. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu § 14 Absatz 5 Nr. 6 des Milchgesetzes, BGBI I 1959 S. 27.

4) S. Esche, Ernst und Drews, Manfred, a.a.O., S. 163.

im Anschluß an die Weltwirtschaftskrise und für den Wiederaufbau des Molkereiwesens nach dem zweiten Weltkrieg hatten die gesicherten Einzugs- und Absatzgebiete eine große Bedeutung. Durch geregelte Liefer- und Abnahmebeziehungen konnte die Milchankunft und Milchabfuhr rationeller organisiert, einer weitgehenden Zersplitterung der Milchverarbeitung entgegengewirkt und die Kapazitätsauslastung der Molkereien verbessert werden. Die Molkereien hatten dadurch die Sicherheit zur Durchführung der notwendigen Investitionen. So sind nach Esche-Drews die hohen Milcherfassungskosten in Frankreich, die 15 % des Wertes der Rohmilch erreichen, darauf zurückzuführen, daß häufig in einem Dorf im Auftrage mehrerer Molkereien Milch oder Rahm gesammelt wird.¹⁾

Andererseits darf nicht übersehen werden, daß durch die staatliche Festlegung von Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebieten der Wettbewerb auf den Milchmärkten weitgehend eingeschränkt und die Auslesefunktion der Preisbildung ausgeschaltet wird. Der öffentlich-rechtliche Schutz der Einzugs- und Absatzgebiete garantiert die bestehende Ordnung und die Existenz der Molkereien. Der Zwang zur Rationalisierung der Molkereiwirtschaft²⁾ ist geschwächt, während andererseits der Staat im Gegensatz zu früher keine Möglichkeit mehr hat, zwangsweise Strukturbereinigungen durchzuführen. Sonst könnte es nicht vorkommen, daß teilweise heute noch in unmittelbarer Nähe von Großstädten Werkmilchmolkereien bestehen, während gleichzeitig auf der anderen Seite Trinkmilch aus entfernten Gebieten herbeigebracht werden muß.³⁾

Nach Neitzke kann die Struktur der deutschen Molkereiwirtschaft nicht als wirtschaftlich optimal angesehen werden.

1) S. Esche, Ernst und Drews, Manfred, a.a.O., S. 14

2) S. Weber, Adolf, Kurzgefaßte Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 186.

3) S. Neitzke, A., Die Strukturveränderung in der deutschen Molkereiwirtschaft, in "Molkerei- und Käsezeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 38, September 1964, S. 1411 ff.

Die Molkereibetriebe seien in vielen Gebieten zu klein und die Produktion der Betriebe sei häufig zu stark zersplittert, um ein wirtschaftlich optimales Ergebnis erzielen zu können. Auch im Bereich der Milcherfassung und insbesondere des Absatzes von Molkereierzeugnissen würden vielfach Mängel bestehen, die auf eine ungenügende Betriebs- und Unternehmensstruktur zurückzuführen seien.¹⁾ Nach Angaben von Kiefer besteht insbesondere bei Trinkmilcherzeugnissen immer noch eine große unrationelle Streuung in der Produktion dieser Erzeugnisse.²⁾ Diese Mängel in der Struktur der deutschen Molkereiwirtschaft wirken sich betriebswirtschaftlich und marktwirtschaftlich ungünstig aus. Die Auszahlungsfähigkeit der Molkereien wird dadurch gemindert und Wünsche der Verbraucher und des Handels können nur ungenügend erfüllt werden. Deshalb gehört nach Neitzke die Strukturverbesserung zu den vordringlichsten Aufgaben der westdeutschen Molkereiwirtschaft.³⁾

Durch die staatlich gesicherten Einzugs- und Absatzgebiete wird den leistungsfähigen Molkereien die Ausdehnung ihrer Beschaffungs- und Verbrauchsgebiete erschwert; ohne die Einschaltung staatlicher Verwaltungsbehörden ist es erfolgreichen Molkereien nicht möglich, neue Lieferanten und Kunden für Milch zu gewinnen. Gleichzeitig werden durch die bestehende Trinkmilchmarktordnung unwirtschaftliche Molkereibetriebe in ihrer Existenz weitgehend gesichert. Es fehlt der unmittelbare Zwang zur möglichst rationellen Gestaltung der Milcherfassung und des Absatz-

1) S. Neitzke, A., Die Strukturveränderung in der deutschen Molkereiwirtschaft, a.a.O., S. 1411.

2) S. Kiefer, Aloys, Gedanken zum Gemeinsamen Markt aus der Sicht des Landes Nordrhein-Westfalen, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 13. Jahrgang, Heft 24, Juni 1962, S. 903.

3) S. Neitzke, A., Die Strukturveränderung in der deutschen Molkereiwirtschaft, a.a.O., S. 1411.

zes.¹⁾ Die Gefahr einer produktivitätsmindernden Erstar-
rung der Molkereiwirtschaft und einer Hemmung der Initia-
tive der einzelnen Molkereileiter ist gegeben. Den Milch-
erzeugern und Milchhändlern gibt die Milchmarktregulierung
keine ausreichende Chance, über einen Wechsel zu leistungs-
fähigeren Molkereien bessere Bedingungen zu erreichen. Lie-
fer- und Abnahmebeziehungen mit lästigen Marktpartnern kön-
nen nur schwer gelöst werden.

Wenn auch das Milch- und Fettgesetz in § 8 die Umweisung von
Milcherzeugern und Milchhändlern an eine andere Molkerei vor-
sieht, so hängt die Genehmigung einer beantragten Änderung
der bestehenden Liefer- und Abnahmebeziehungen durch die
obersten Landesbehörden vom Vorliegen wichtiger Voraus-
setzungen ab. Vor allem aber hat die Durchführung einer Um-
weisung ein umständliches Verwaltungsverfahren zur Folge.

Die von Esche-Drews angeführte starke Vernachlässigung der
betriebs- und marktwirtschaftlichen Probleme in weiten Be-
reichen der Molkereiwirtschaft²⁾ muß zum Teil auf die be-
stehende Marktregelung zurückgeführt werden.

Die Erkenntnis, daß die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbs-
fähigkeit der Molkereiwirtschaft durch ihre Struktur we-
sentlich mitbestimmt wird, führte dazu, daß im Rahmen des
Grünen Planes immer mehr Mittel zur Rationalisierung der
Molkereiwirtschaft bereitgestellt werden.³⁾ Damit soll der
Strukturwandlungsprozeß, in dem sich die westdeutsche Mol-
kereiwirtschaft befindet, gefördert werden mit dem Ziel,
durch produktions- und absatzwirtschaftliche Arbeitsteilung

1) Siehe dazu die Urteilsbegründung des Verwaltungsgerichts
Münster bei einem Rechtsstreit über einen Umweisungsan-
trag eines Landwirts, o. Verf., Rechtsstreit um bäuerli-
chen Rationalisierungseffekt, a.a.O., S. 432.

2) S. Esche, Ernst und Drews, Manfred, a.a.O., S. 12.

3) S. Holst, Walter, Milchwirtschaft 1965, a.a.O., S. 726.

und Konzentration zu wirtschaftlicheren Ergebnissen und Marktverhältnissen zu gelangen.

Die Richtlinien des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Gewährung von Finanzierungsbeihilfen zur Strukturverbesserung der Molkereiwirtschaft vom 31. März 1964 sehen als Möglichkeiten zur Strukturverbesserung die Stilllegung von Molkereien, die Fusion mehrerer Betriebe und die Arbeitsteilung zwischen Molkereien vor. Als Finanzierungsbeihilfen zur Durchführung dieser Rationalisierungsmaßnahmen werden Zuschüsse und Abfindungen gewährt.¹⁾

Von 1956 bis Ende 1960 wurden für die Stilllegung von Molkereien 14,9 Millionen DM an Bundeszuschüssen, für Investitionen und Neubauten rund 35,5 Millionen DM aufgewendet; das sind 22 % der entstandenen Gesamtkosten in Höhe von rund 225 Millionen DM. Die Zahl der Molkereien verringerte sich in diesem Zeitraum um 406 Betriebe bzw. 12,9 % des Gesamtbestandes an Molkereien. Der Rückgang erfolgte vorwiegend bei den Kleinbetrieben mit einer Jahresanlieferung bis zu 1 Million kg. Durch die Konzentration und Vergrößerung der Einzugsgebiete besserte sich die Kapazitätsauslastung der Molkereien. Die durchschnittliche Jahresmilchmenge je Molkerei erhöhte sich von 3964 Tonnen im Jahre 1955 auf 5644 Tonnen im Jahre 1960, also um 42,4 %, wovon 18,4 % auf die Übernahme von Milch aus stillgelegten Betrieben und 24 % auf die erhöhte Milcherzeugung entfallen.²⁾

Durch die Stilllegung kleiner, unwirtschaftlicher Betriebe, den Zusammenschluß zu leistungsfähigeren Molkereien und durch eine produktionswirtschaftliche Arbeitsteilung zwischen einzelnen Unternehmungen konnte für die Milcherzeuger in den meisten Fällen sofort eine höhere Auszahlung je

1) S. dazu Neitzke, A., Die Strukturveränderung in der deutschen Milchwirtschaft, a.a.O., S. 1413.

2) S. Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1961, Sonderdruck aus "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 83. Jahrgang, Folge 12/15, März/April 1962, S. 15 ff.

kg Milch erzielt werden.¹⁾ Ein entscheidender Rationalisierungserfolg zeigte sich auch in der Bildung von zwei Produktions- und Absatzgemeinschaften im Rheinland. Diese Gemeinschaften bestehen aus Trinkmilch- und Werkmilchbetrieben. Der Absatz erfolgt gemeinsam unter Poolung der Erlöse, wobei die Betriebe, die einen Absatzmarkt in die Gemeinschaft mit einbringen, ein Voraus für die eigene Anlieferung erhalten. Durch diese Gemeinschaftsbildung wird auch Kleinbetrieben die Möglichkeit gegeben, über die Arbeitsteilung am technischen Fortschritt und über den gemeinsamen Absatz an den Vorteilen einer besseren Marktstellung teilzunehmen, ohne die Selbständigkeit aufgeben zu müssen. Innerhalb der Zusammenschlüsse kam es zu einer Beruhigung der Landwirte, da Auszahlungsdifferenzen zwischen den einzelnen Molkereien verschwanden.²⁾ Auch auf dem Sektor der Herstellung von Butter und Käse bahnen sich durch die Entwicklung rationeller Produktionsverfahren neue Wege an.³⁾

Die immer noch bestehenden großen Unterschiede in den Auszahlungsleistungen der Molkereien lassen deutlich erkennen, daß in der Molkereiwirtschaft noch Rationalisierungsreserven bestehen.⁴⁾

-
- 1) S. Holst, Walter, Milchwirtschaft 1961, a.a.O., S. 15.
 - 2) S. o. Verf., Über die Konzentrationsformen bei den rheinischen Molkereigenossenschaften, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 27, Juli 1964, S. 1072.
 - 3) S. Eisenreich, Ludwig, Möglichkeiten und Grenzen der Rationalisierung und Mechanisierung in der Käsereiwirtschaft, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 85. Jahrgang, Folge 9, Februar 1964, S. 311 ff.
 - 4) Einzelheiten konnten von den staatlichen Stellen nicht beschafft werden. Vom Amt für landwirtschaftliche Marktordnung München, Außenstelle Nürnberg, Flurstraße 20, wurde aber das Bestehen von großen Unterschieden in den Auszahlungsleistungen der Molkereien bestätigt.

b) Auswirkungen auf die Milchzahlungspreise

Im vorhergehenden Abschnitt wurde bereits aufgezeigt, daß die Maßnahmen zur Rationalisierung und Strukturverbesserung der Molkereiwirtschaft günstige Auswirkungen auf die Milchzahlungspreise haben. Eine Verbesserung der Milcherzeugerpreise wird aber auch durch die Trennung der Trinkmilch- von den Werkmilchmärkten angestrebt. Durch eine Kontingentierung des Trinkmilchangebots besteht bei der geringen Preiselastizität der Nachfrage nach Trinkmilch die Möglichkeit, einen relativ hohen Trinkmilchpreis zu erzielen.

Zwischen den Trinkmilch- und Werkmilchmärkten ist eine enge Beziehung gegeben. Milch, die nicht als eingestellte Trinkmilch abgesetzt werden kann, wird zu Molkereiprodukten verarbeitet. Bei freiem Wettbewerb besteht deshalb die Tendenz zur Angleichung des Trinkmilchpreisniveaus an das Werkmilchpreisniveau.

Während noch um die Jahrhundertwende die Versorgung der Trinkmilchmärkte auf die unmittelbare Umgebung der Städte beschränkt blieb und die Milcherzeuger in diesen Gebieten hohe Trinkmilchpreise erhielten, hatten die zunehmende verkehrsmäßige Erschließung sowie der verstärkte Druck der Auslandskonkurrenz und der Margarineerzeugung auf die Märkte für Butter und andere Molkereiprodukte ein steigendes Milchangebot in den Verbrauchszentren aus marktfernen Gebieten zur Folge. Durch Eindringen in die Trinkmilchmärkte versuchten die Werkmilchmolkereien in verstärktem Maße, ihre Erlössituation zu verbessern. Die schwerwiegenden Störungen auf den Milchmärkten als Folge eines zunehmenden Überangebots von Milch führten zu Preiszusammenbrüchen, Kostenerhöhungen und Qualitätsminderungen.¹⁾ Mit einer Trennung der Trinkmilchmärkte von den Werkmilchmärkten konnten

1) S. Paulsen, Karl-Heinz, Die Versorgung der Industriegebiete Nordrhein-Westfalens mit Trinkmilch. a.a.O., S. 61.

dann in den 30er Jahren die Trinkmilchmärkte stabilisiert werden.

Das Milch- und Fettgesetz hat die Besserstellung der Trinkmilch- gegenüber der Werkmilchverwertung beibehalten. Mit Hilfe der Spaltung der milchwirtschaftlichen Märkte und der Kontingentierung des Trinkmilchangebots werden das Überangebot von Trinkmilch während der Milchschwemme ausgeschaltet und die Trinkmilchpreise weitgehend stabil gehalten. Die Angebotsschwankungen müssen voll von den Werkmilchmärkten aufgefangen werden. Ausgleichsabgaben zugunsten der Werkmilch, Trinkmilchfestpreise und strenge hygienische Anforderungen unterstützen die Maßnahmen zugunsten der Trinkmilchauszahlungspreise.

Daß mit Hilfe der Marktordnung und Preisdifferenzierung die Milchauszahlungspreise sich insgesamt verbessern lassen, wurde von Drews in einer Untersuchung nachgewiesen.¹⁾

Nach den Verordnungen über die Höhe der Abgaben und der Stützungsbeträge für den allgemeinen Ausgleich in der Milchwirtschaft ergab sich in den Jahren 1963 bis 1965 eine Verwertungsdivergenz zwischen Trinkmilch und Werkmilch von ca. 8 Pfennig je kg Milch. Von den höheren Trinkmilchpreisen wurde eine Abgabe in Höhe von durchschnittlich 5 Pfennig je kg erhoben. Mit Hilfe dieser Ausgleichsabgabe auf Trinkmilch konnten die Milchauszahlungspreise der Molkereien für Werkmilch im Bundesgebiet um durchschnittlich 1,2 Pfennig je kg und die Käseeremilch zusätzlich um bis zu 3 Pfennig je kg Milch aufgebessert werden.²⁾ Diese Verbesserung der Milchauszahlungspreise wurde durch die bestehende Trinkmilchmarktordnung erzielt.

-
- 1) S. Drews, Manfred, Gedanken zur Errichtung eines gemeinsamen Marktes für Milch und Milcherzeugnisse in der EWG, in "Kieler Milchwirtschaftliche Forschungsberichte", 14. Band, Hildesheim, 1962, S. 184 ff.
 - 2) S. Verordnungen über die Höhe der Abgaben und der Stützungsbeträge für den allgemeinen Ausgleich in der Milchwirtschaft, bei Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, D.I.2, S. 65 ff.

c) Auswirkungen auf die Qualität und den Absatz von Milch

Die Auswirkungen der gesetzlichen Liefer- und Abnahmebindungen auf die Qualität und den Absatz der Milch stehen ebenfalls häufig im Mittelpunkt der Diskussion über die milchwirtschaftliche Marktordnung in der Bundesrepublik.

Es ist nicht zu übersehen, daß geregelte Bezugs- und Absatzverhältnisse die behördliche Kontrolle der Güte und Hygiene der Milch erleichtern. Wenn seit der Währungsreform die Qualität der Milch und Molkereiprodukte stark verbessert werden konnte, dann ist dies zum Teil auf die bestehende Milchmarktregulierung mit ihren geordneten Bezugs- und Absatzwegen zurückzuführen. Der Einwand, daß durch die Liefer- und Abnahmebindungen der Verbrauch und die Qualität der Milch nachteilig beeinflußt würde, da die Molkereien Milch von unterschiedlicher Güte zu be- und verarbeiten hätten,¹⁾ trifft allgemein nicht zu. Wohl besteht ein Zusammenhang zwischen der Qualität und dem Absatz von Trinkmilch. Es kann auch vereinzelt vorkommen, daß Molkereien, durch den Schutz der Marktordnung bedingt, nicht alle gegebenen Möglichkeiten zur Qualitätsverbesserung ergreifen.²⁾ Durch die strengen Qualitätskontrollen, die in den Molkereien durchgeführt werden, findet aber regelmäßig eine eingehende Qualitätsauslese statt.

Beim Absatz der Trinkmilch findet zwischen den Molkereien kein Wettbewerb statt, da die Verbrauchsgebiete abgegrenzt sind. Der Trinkmilchabsatz ist lediglich der Konkurrenz durch Substitutionsprodukte ausgesetzt. Verschiedentlich

1) S. Büchel, W., Westdeutsche und österreichische Agrarpolitik seit Ende des 2. Weltkrieges, in "Berichte über Landwirtschaft", Band 37, Hamburg und Berlin, 1959, S. 171; o. Verf., Läßt sich der Absatz von Trinkmilch noch wesentlich steigern?, in "Molkerei- und Käserei-zeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 16, April 1964, S. 530.

2) S. Meyer, W., Läßt sich der Absatz von Trinkmilch noch wesentlich steigern?, in "Molkerei- und Käserei-zeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 46, November 1964, S.1805.

hat man deshalb die Ursache des stagnierenden Trinkmilchabsatzes im Bundesgebiet in der augenblicklichen Organisation der Trinkmilchmärkte gesehen. Mit der Festlegung von Molkereiabsatzgebieten werde der leistungsfördernde Wettbewerb und damit der Zwang zur Erschließung aller Absatzmöglichkeiten ausgeschaltet. Dies komme schon durch den regelmäßigen Verzicht der Molkereien, mit dem Milchhandel in Konkurrenz zu treten, zum Ausdruck, wie der Anteil der Absatzwege der Trinkmilch am Gesamtmilchabsatz verdeutliche.¹⁾

Die Gefahr, daß die Bemühungen um den Absatz von Milch in den Hintergrund treten, ist vorhanden und besteht in besonderem Maße für die sogenannten Trinkmilchmonopolbetriebe in den Großstädten, die ihr eigenes Milchaufkommen ohne große Mühe als Trinkmilch absetzen können. Ein Teil dieser Molkereien glaubt die Kundenpflege nicht notwendig zu haben. Wohl waren es gerade die großstädtischen Milchversorgungsbetriebe, die mit erheblichen Investitionen neuzeitliche und rationellere Milchbearbeitungs- und Milchverpackungsverfahren einführten und die Qualität der Trinkmilch erheblich verbessern konnten.²⁾ Ohne gesicherte Einzugs- und Absatzgebiete wären diese umfangreichen Neuanschaffungen von Maschinen zur Herstellung einer hygienisch einwandfreien Qualitätsmilch nicht in dem erfolgten Maße möglich gewesen. Verschiedentlich kam es aber auch vor, daß entgegen den

1) S. Korth, S., Milchmarktordnung und Trinkmilchabsatz, Untersuchungen über die Angebots- und Absatzlage von Trinkmilchmolkereien und Vorschläge zu ihrer Neuordnung, Sonderheft Nr. 5 der Agrarwirtschaft, Hannover, 1958, S. 7 ff.; Plate, R. und Korth, S., a.a.O., S. 241; o. Verf., Läßt sich der Absatz von Trinkmilch noch wesentlich steigern?, a.a.O., S. 526 ff.; Schröder-Etzdorf, Max, Läßt sich der Absatz von Trinkmilch noch steigern?, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 47, November 1964, S. 1837 ff., siehe auch S. 10.

2) S. Paulsen, Karl-Heinz, Die Versorgung der Industriegebiete Nordrhein-Westfalens mit Trinkmilch, a.a.O., S. 82; o. Verf., Möglichkeiten zu einer Rationalisierung der Milchwirtschaft, a.a.O., S. 467.

Verbraucherwünschen unter Ausnutzung der marktbeherrschenden Stellung der Molkereien Umstellungen in der Verpackung der Milch und dergleichen vorgenommen wurden.¹⁾

Wenig Interesse an einer Steigerung des Trinkmilchverbrauchs zeigen auch diejenigen Versorgungsbetriebe in den großen Konsumzentren, die bei steigender Absatzentwicklung nicht auf Milch aus eigenen Einzugsgebieten zurückgreifen können und deshalb zusätzliche Milchmengen nur unter großen Mühen und höheren Kosten von anderen Molkereien beschaffen müssen.²⁾ Eine Ausdehnung der Einzugsgebiete dieser Molkereien wird durch die Bestimmungen des Milch- und Fettgesetzes stark gehemmt. So erklärt es sich auch, daß einzelne Versorgungsbetriebe im Wege der Fusion mit entfernt liegenden Landmolkereien ihr Einzugsgebiet so auszudehnen versuchen, daß die Versorgung des Marktes aus eigener Anlieferung jederzeit möglich ist.

Wenn aber nunmehr gefordert wird, die bestehende Trinkmilchmarktordnung durch Erweiterung der Einzugsgebiete und Absatzgebiete, insbesondere der Versorgungsbetriebe, aufzulockern oder die bestehenden Bindungen ganz aufzuheben, um durch den stärkeren Wettbewerbsdruck eine Steigerung des Trinkmilchabsatzes zu erreichen,³⁾ dann werden dabei die eigentlichen Ursachen des stagnierenden Trinkmilchverbrauchs übersehen. Der Grund für die ungünstige Entwicklung des Trinkmilchabsatzes ist in der Wandlung der Verzehrgewohnheiten zu suchen.

-
- 1) S. o. Verf., Oldenburger Hausfrauen wollen Milch wieder in Glasflaschen, in "Die Molkerei - Zeitung - Welt der Milch", Hildesheim, 15. Jahrgang, Nr. 14, April 1961, S. 427.
 - 2) S. Korth, S., a.a.O., S. 9; Schröder-Etzdorf, Max, a.a.O., S. 1837; Kiefer, Aloys, Gedanken über Rationalisierungsmaßnahmen für Trinkmilchmärkte in Nordrhein-Westfalen, in "Molkerei- und Käserei-Zeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 6, Februar 1964, S. 185.
 - 3) S. Schröder-Etzdorf, Max, a.a.O., S. 1837; o. Verf., Läßt sich der Absatz von Trinkmilch noch wesentlich steigern?, a.a.O., S. 530.

Es darf aber nicht übersehen werden, daß die bestehende Trinkmilchmarktordnung gewisse nachteilige Auswirkungen auf den Trinkmilchabsatz hat. Vor allem an den Stadtrandzonen und auf dem Lande ist das Angebot von Trinkmilch vielfach unzureichend. Die besonderen Probleme und Schwierigkeiten dieser Randzonen dürfen aber nicht verallgemeinert werden. Wegen der hohen Zustellkosten ist in solchen Gebieten teilweise eine regelmäßige Belieferung mit Flaschenmilch für die Molkereien einfach nicht durchführbar.

Keineswegs ist es so, wie Teichmann im Hinblick auf die besonderen Verhältnisse im Ruhrgebiet behauptet, daß die Trinkmilchkontingentierung den Absatz im allgemeinen hemme, da die Nachfrage nicht genügend gedeckt würde.¹⁾ Versorgungsstörungen infolge unvorhergesehener, plötzlicher Nachfragesteigerungen an heißen Sommertagen und dergleichen treten auch bei freiem Wettbewerb auf, wie die Verhältnisse der 20er Jahre verdeutlichen, da eine genaue Vorausberechnung der Bedarfsentwicklung nicht möglich ist.

Weitere Ursachen für den unbefriedigenden Milchverbrauch glaubte man auch im Festhalten an den einmal durch die Marktordnung geschaffenen Absatzmethoden gefunden zu haben. Die Vorstellung, daß Milch möglichst nur in Spezialgeschäften abgegeben werden soll, komme keineswegs den veränderten Verbrauchergewohnheiten entgegen,²⁾ während dem Milchhandel durch die Abnahmebindung an eine bestimmte Molkerei der günstigste Einkauf verwehrt bleibe.³⁾

-
- 1) S. Teichmann, Ulrich, Zum Problem der Milchmarktordnung in Westdeutschland, in "WWJ-Mitteilungen", Wirtschaftswissenschaftliches Institut der Gewerkschaften GmbH, Köln, 9. Jahrgang, Heft 1, Januar 1956, S. 16.
 - 2) S. o. Verf., Verbraucherverbände für Auflockerung der Milchmarktordnung, in "Deutsche Molkereizeitung", Kempten/Allgäu, 76. Jahrgang, Folge 16, April 1955, S. 547.
 - 3) S. Krumme, Erich, Wo steht der Milchhandel heute?, in "Deutsche Milchhandelszeitung", Kempten/Allgäu, 82. Jahrgang, Folge 25, Juni 1960, S. 513.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, daß trotz Zunahme des Angebots von Flaschenmilch und verpackter Milch in den Lebensmittelgeschäften der Absatz von Trinkmilch sich nicht erhöhte, sondern nur eine beschleunigte Verlagerung von offener zu verpackter Milch bewirkte. Absatzschmälerungen beim Milchhandel und höhere Vertriebskosten bei den Molkereien waren nach Paulsen die Folgen der Bemühungen um eine breitere Streuung des Milchangebots.¹⁾ Ergänzend muß aber darauf hingewiesen werden, daß mit der Verbreiterung des Trinkmilchangebots wahrscheinlich ein noch stärkeres Absinken des Milchverbrauchs verhindert werden konnte. Die vermehrte Zustellung der Milch ins Haus scheitert regelmäßig an den zusätzlichen Kosten.

In einem Gesetzentwurf zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 9. Juli 1955 wurde die Aufhebung des Verbots des Ab-Hof-Verkaufs von Milch gefordert.²⁾ Der Direktverkauf von Milch sollte danach keinen weiteren Beschränkungen als im Milchgesetz vorgesehen, unterworfen werden. Damit glaubte man, eine Steigerung des Milchverbrauchs zu erreichen. Denn manche Verbraucher bevorzugten die Rohmilch gegenüber der standardisierten Trinkmilch wegen ihres höheren Fettgehaltes und ihrer Neigung zur Aufrahmung. Teichmann verspricht sich von der Freigabe des Ab-Hof-Verkaufs eine "Absatzrationalisierung und damit einen volkswirtschaftlichen Gewinn ebenso wie einen privatwirtschaftlichen Nutzen".³⁾

Der Wunsch der Milcherzeuger nach ungehindertem Direktverkauf von Milch unter Fortfall der Ausgleichsabgaben auf

1) S. Paulsen, Karl-Heinz, Die Versorgung der Industriegebiete Nordrhein-Westfalens mit Trinkmilch, a.a.O., S.82.

2) Gesetzentwurf zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 9.7.1955 (SPD-Antrag), in "Verhandlungen des Deutschen Bundestages", II. Wahlperiode 1953, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Band 36, Bonn, 1956, Drucksache Nr. 1589.

3) Teichmann, Ulrich, Zum Problem der Milchmarktordnung in Westdeutschland, a.a.O., S. 17.

Trinkmilch besteht vor allem in stadtnahen Gebieten. Regelmäßig ist aber ein Direktverkauf von Milch für die Milcherzeuger unrentabel, da Milch eine hohe Empfindlichkeit aufweist. Der Ab-Hof-Verkauf ist deshalb lediglich auf dem Lande und in den Randzonen der Städte möglich. Während sich für den kleineren Teil der stadtnahen Milcherzeuger aus einem unbeschränkten Ab-Hof-Verkauf finanzielle Vorteile ergeben könnten, wären die meisten Milchlieferanten weiterhin auf die Leistungsfähigkeit ihrer Molkereien angewiesen.

Die hygienische, sichere und rationelle Versorgung der Großstädte mit Milch erfordert wegen der geringen Haltbarkeit und hohen Empfindlichkeit der Milch eine molkerei-mäßige Bearbeitung und Verteilung der Trinkmilch. Aus den gleichen Erwägungen heraus kann auf den Pasteurisierungszwang der Milch nicht verzichtet werden. Gerade die leichte Verderblichkeit der Milch ist das besondere Problem der Milchwirtschaft. Der Verkauf von Rohmilch würde diesen Hauptmangel nur noch vergrößern.

Ebensowenig lassen sich die Verhältnisse beim Absatz von Vorzugsmilch, die den Liefer- und Abnahmebindungen des Milch- und Fettgesetzes nicht unterliegen, auf die Trinkmilchmärkte übertragen. Der Absatz an Vorzugsmilch ist bedeutungslos, da er nicht einmal 1 % des Trinkmilchabsatzes der Molkereien erreicht.¹⁾ Wegen der strengen hygienischen Anforderungen kann Vorzugsmilch nur von wenigen spezialisierten Landwirtschaftsbetrieben in Verkehr gebracht werden.²⁾

1) S. Esche, Ernst und Drews, Manfred, a.a.O., S. 159.

2) S. §§ 5 ff. Landesverordnung zum Vollzug des Milchgesetzes vom 23. Juli 1962, in "Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt", München, Jahrgang 1962, Nr. 13, Juli 1962, S. 1 ff.

4.) Zur Kritik an der gegenwärtigen Regelung

Zur Frage der öffentlich-rechtlichen Bindungen der Milcherzeuger und Milchhändler an eine bestimmte Molkerei bestehen auch im Hinblick auf die im Entstehen begriffene gemeinsame Milchmarktregulierung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unterschiedliche Auffassungen. Vor allem in Kreisen der Landwirtschaft und Molkereiwirtschaft wird die Meinung vertreten, daß am System der Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebiete praktisch nichts geändert werden dürfe und in der EWG unverändert beibehalten werden müßte. Der häufige Wechsel der Milcherzeuger und -abnehmer als Folge einer Aufhebung der Zwangsbindungen müßte zu schwerwiegenden Störungen des milchwirtschaftlichen Marktgleichgewichts führen, den Kapitaleinsatz für Investitionen in Frage stellen und die Integration der Milchwirtschaft erschweren. Die Aufrechterhaltung gesetzlich festgelegter Liefer- und Abnahmeverpflichtungen sei für die Erhaltung einer leistungsfähigen Molkereiwirtschaft unbedingt notwendig.¹⁾ Demgegenüber fordern Kritiker des Systems der westdeutschen Milchmarktordnung eine weitgehende Lockerung bzw. eine völlige Beseitigung der Zwangsbindungen, um den

1) S. o. Verf., Möglichkeiten zu einer Rationalisierung der Milchwirtschaft, Denkschrift des Kollegiums der Bundesversuchs- und Forschungsanstalt für Milchwirtschaft in Kiel, in "Kieler Milchwirtschaftliche Forschungsberichte", Band VI, Hildesheim, 1954, S. 466 ff.; Frahm, J., Marktordnung - ja oder nein?, in "Molkerei- und Käsezeitung", Hildesheim, 6. Jahrgang, Heft 33, August 1955, S. 1202; Kihl, Wilhelm, Die Stabilität der Marktordnung auf dem Gebiet der Milchwirtschaft, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 81. Jahrgang, Folge 13, März 1960, S. 427 ff.; o. Verf., Gemeinsame Regulierung des Trinkmilchmarktes, Entwurf des Verbandes der deutschen Milchwirtschaft e.V. Bonn vom 29. Dezember 1960, K/St/FO-4990/1, Bonn, 1960, (Maschinenschrift unveröffentlicht), S. 4; Hasselbach, W. von, Vertikale und horizontale Integration in der Vermarktung von Milch und Milchprodukten, in "Die Molkereizeitung - Welt der Milch", Hildesheim, 16. Jahrgang, Nr. 17, April 1962, S. 513.

Leistungswettbewerb in der Milchwirtschaft zu aktivieren.¹⁾

Wie wichtig es ist, bei Stellungnahmen zum Problem der gesetzlichen Liefer- und Abnahmeverpflichtungen die Vor- und Nachteile der Zwangsbindungen aufzuzeigen und gegeneinander abzuwägen, wird dadurch unterstrichen, daß die festgelegten Einzugs- und Absatzgebiete der Molkereien und damit die Schließung von Angebot und Nachfrage auf den regionalen Milchmärkten eine der wesentlichsten Grundlagen der derzeitigen Milchmarktordnung bilden.

Im Prinzip entspricht die derzeitige Ordnung der Milchmärkte durch Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebiete der Regelung, wie sie vom Reichsnährstand geschaffen wurde. Damit wurden im Milch- und Fettgesetz Regelungen aus einer Zeit übernommen, in der das Ziel einer ernährungswirtschaftlichen Autarkie die Milchmarktpolitik des Staates maßgebend bestimmte. Über eine vollständige molkereimäßige Erfassung der erzeugten Milch sollte nämlich die Butterproduktion gesteigert und damit die sogenannte "Fettlücke" geschlossen werden, während an einer Ausweitung des Trinkmilchverbrauchs kein Interesse bestand. Auch im Milch- und Fettgesetz wird - durch die schwierigen Versorgungsverhältnisse beim Erlaß des Gesetzes bedingt - der Gesichtspunkt der Sicherung der Versorgung besonders stark herausgestellt, wie in der Rechtssprechung immer wieder deutlich zum Ausdruck gebracht wird.²⁾

1) S. Teichmann, Ulrich, Zum Problem der Milchmarktordnung in Westdeutschland, a.a.O., S. 17 ff.; Niehaus, H., Ordnung und Wettbewerb im europäischen Agrarmarkt mit besonderer Berücksichtigung der Milchwirtschaft, in "Marktordnung - staatlich oder wirtschaftlich?", Hrsg. Zentralverband des Deutschen Milchhandels e.V. in Bonn, Bonn, 1956, S. 15 ff. und Osel, Werner, Milch, Markt und Monopole, in "Handelsblatt", Düsseldorf, 16. Jahrgang, Nr. 66, April 1961, S. 1.

2) S. z. B. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Oktober 1956 - BVerwG I, C. 84. 55 - zur Marktregelung für Milch, in "Wirtschaft und Wettbewerb", Düsseldorf, 7. Jahrgang, Heft 5, Mai 1957, S. 323.

Inzwischen hat sich aber die Situation auf den Milchmärkten grundlegend geändert. Nicht mehr der Milchmangel, sondern der Überfluß an Milch kennzeichnet heute die milchwirtschaftlichen Märkte. Trotzdem wurden bisher die gesetzlichen Bestimmungen des Milch- und Fettgesetzes nicht an die veränderten Wirtschaftsverhältnisse angepaßt. Es ist ein bedenklicher Irrtum, wenn angenommen wird, die Vorschriften des Milch- und Fettgesetzes müßten für jede Marktlage Geltung haben.

Daß die Abgrenzung von Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebieten für die Sanierung der deutschen Milchwirtschaft nach der Weltwirtschaftskrise von entscheidender Bedeutung war, kann nicht bestritten werden. Auch hat sich gezeigt, daß geregelte Liefer- und Abnahmebeziehungen die Durchführung von Maßnahmen zur Rationalisierung des Absatzes, zur Verbesserung der Qualität und zur Sicherung der Hygiene bei milchwirtschaftlichen Erzeugnissen wesentlich erleichtern.

Andererseits dürfen die nachteiligen Auswirkungen, die mit der staatlichen Festlegung und Garantierung der Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebiete verbunden sind, nicht übersehen werden. Denn inzwischen ist durch die Gewöhnung an den staatlichen Schutz der Einzugs- und Absatzgebiete der Molkereien für Milch in weitem Maße ein "erhaltungs-interventionistischer Effekt"¹⁾ eingetreten, der als nachteilig interpretiert werden muß. Wie bereits ausgeführt wurde, kann dem System der gesetzlichen Liefer- und Abnahmeverpflichtungen eine Starrheit nicht abgesprochen werden. In der gegenwärtigen Form erschweren die Zwangsbindungen zwischen Milcherzeugern, Molkereien und Milchhändlern den Leistungswettbewerb in der Milchwirtschaft und behindern die Ausweitung der Bezugs- und Absatzmärkte für Milch.

1) Tuchtfeldt, Egon, Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, a.a.O., S. 231.

Daneben sprechen die örtlich und zeitlich unterschiedlichen Verhältnisse in der Milchwirtschaft normalerweise gegen Zwangseingriffe und -bindungen. Den Verwaltungsbehörden fehlt - abgesehen von den begrenzten gesetzlichen Möglichkeiten - der notwendige Einblick und die Wendigkeit, die Einzugs- und Absatzgebiete der Molkereien entsprechend den jeweiligen strukturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen zu gestalten.

Die Trinkmilchmarktordnung weist in ihrer gegenwärtigen planwirtschaftlichen Ausgestaltung durch abgegrenzte, gesicherte Einzugs- und Absatzgebiete wesentliche Schwächen auf, welche die Frage nach einer Neuorientierung und den Möglichkeiten einer Öffnung von Angebot und Nachfrage, wie es Eucken fordert,¹⁾ aufwerfen. Denn innerhalb einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung müssen so weitgehende marktpolitische Eingriffe des Staates als nichtkonform angesehen werden.

Es sei nicht verkannt, daß der Wegfall des öffentlichen Schutzes der Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebiete wegen der Besonderheiten der Angebots- und Nachfrageverhältnisse auf den Milchmärkten mit Risiken verbunden ist. Preiszusammenbrüche und Qualitätsverschlechterungen infolge Fernmilchlieferungen von Werkmilchmolkereien wären nicht ausgeschlossen, sollte man sich von falschen Voraussetzungen über die Wirksamkeit der freien Konkurrenz dazu verleiten lassen, alle gesetzlichen Bestimmungen zu beseitigen. Wie die Erfahrungen der 20er Jahre zeigen, ist bei autoritär nicht beeinflusstem Wettbewerb eine hygienisch und qualitativ einwandfreie Versorgung der Bevölkerung mit Trinkmilch nicht immer gesichert, da die Konsumenten nicht in der Lage sind, feinere Unterschiede in der Qualität und Beschaffenheit der Trinkmilch richtig zu beurteilen. Wenn aber immer wieder auf die marktstabilisierende Wirkung der

1) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 265 ff.

Zwangsbindungen und Gebietsabgrenzungen verwiesen wird,¹⁾ dann gilt dies nicht für die gesamte Milchwirtschaft, sondern allein für die Trinkmilchmärkte. Mit Hilfe der Marktsplattung und Trinkmilchkontingentierung werden die Milch-erzeugungsschwankungen nur auf die Werkmilchmärkte abgelenkt.

Bei einer Freigabe der Liefer- und Absatzgebiete müßten qualitative Maßnahmen, wie verschärfte Güteanforderungen und -kontrollen, den Schutz der Milchmärkte vor ungezügelter Preiswettbewerb auf Kosten der Qualität übernehmen. Die Zulassung zur Trinkmilchlieferrung wäre von den Untersuchungsergebnissen amtlicher Kontrollinstanzen abhängig zu machen.²⁾ Gleichzeitig müßte zur Sicherung eines echten Leistungswettbewerbs dafür Vorsorge getroffen werden, daß durch entsprechende Anwendung wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen die Schleuderkonkurrenz und der Mißbrauch von Monopolstellungen verhindert wird.³⁾ An die Stelle der Zwangsbindungen hätte die freiwillige Zusammenarbeit der Marktbeteiligten zu treten. Die Verhältnisse in den Vereinigten Staaten von Nordamerika zeigen, daß eine wirk-same Ordnung der Milchmärkte allein auf der Basis strenger Qualitätskontrollen möglich ist, wenn auch die dort ange-wandten Grundsätze nicht ohne weiteres auf die Bundesrepub-lik übertragen werden können.⁴⁾

In Westdeutschland sind heute wesentliche Voraussetzungen erfüllt, die Zwangsbindungen der Milchhändler und Milch-erzeuger an eine bestimmte Molkerei überflüssig machen. Seit den 20er Jahren, als die erheblichen Mißstände auf

-
- 1) S. Kihl, Wilhelm, Die Stabilität der Marktordnung auf dem Gebiet der Milchwirtschaft, a.a.O., S. 426 ff.
 - 2) S. Paulsen, Karl-Heinz, Die Versorgung der Industriege-biete Nordrhein-Westfalens mit Trinkmilch, a.a.O., S. 124 ff.
 - 3) Siehe Euckens "regulierende" Prinzipien zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Wettbewerbsordnung, Euckens, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 291 ff.
 - 4) S. Kallin, Gerd, Organisationsprobleme der Trinkmilch-märkte in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Münchener Diss., 1960, S. 69 ff.

den Milchmärkten staatliche Eingriffe erzwangen, haben sich die Verhältnisse in der Milchwirtschaft grundlegend geändert. So konnte die Struktur und Leistungsfähigkeit der Molkereiwirtschaft erheblich verbessert werden. Eingehende Hygiene- und Qualitätsvorschriften, welche die Milcherzeuger, Molkereien und Milchhändler zur erhöhten Sorgfalt im Verkehr mit Milch verpflichten, sind erlassen worden. Das milchwirtschaftliche Kontrollwesen wurde stark erweitert und der Pasteurisierungszwang für Trinkmilch eingeführt. Zwischen den einzelnen Marktpartnern bildeten sich neben den öffentlich-rechtlichen Liefer- und Abnahmeverpflichtungen auf Grund langjähriger Geschäftsbeziehungen und Beteiligungsverhältnisse Bindungen privatrechtlicher Natur heraus, die nicht ohne weiteres gelöst werden können.

Die öffentlich-rechtlichen Liefer- und Abnahmeverpflichtungen tragen in der Hauptsache nur noch den Charakter einer zusätzlichen, gesetzlichen Sicherung der Einzugs- und Absatzgebiete und garantieren den Molkereien in ihren Bezirken die durch die Eigenart der Milch bedingte natürliche Vorrangstellung.

Trotzdem dürfte die Aufhebung der Zwangsbindungen auf den erheblichen Widerstand der Landwirtschaft stoßen. Schwierigkeiten können sich bei einer Reform der Milchmarktordnung daraus ergeben, daß immer noch zum Teil der Wille und die Einsicht der Marktpartner zu einer freiwilligen Zusammenarbeit und zu einer verstärkten Integration fehlen.

Die Änderung der bestehenden Regelung darf nicht plötzlich erfolgen, sondern muß schrittweise im Zusammenwirken mit den Beteiligten durchgeführt werden. Dabei wird der Erfolg, der mit einem Wegfall der öffentlichen Liefer- und Abnahmebeziehungen verbunden ist, umso sicherer und wirksamer eintreten, je mehr sich die Einzelwirtschaften zur Zusammenarbeit bereit finden und sich die Einzugs- und Absatzgebiete der Molkereien auf entsprechende freiwillige Bindungen gründen können.

Zweifellos kann man im Bereich der Milchwirtschaft auf regelnde Eingriffe nicht verzichten. Keineswegs genügt es, durch gewisse Ergänzungen und Änderungen zu versuchen, die Mängel der gegenwärtigen Zwangsbindungen abzuschwächen, das Prinzip der gesetzlich garantierten Einzugs- und Absatzgebiete aber weiterhin aufrechtzuerhalten. Inwieweit Zwangsbestimmungen notwendig sind, wird immer nach der konkreten Lage und nicht allgemeingültig zu entscheiden sein.

Besonders vordringlich ist die Lösung des Problems der staatlich abgegrenzten Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebiete im Hinblick auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Die wachsende Konkurrenz im Gemeinsamen Markt erfordert erhöhte Anstrengungen zur gegenseitigen Abstimmung der Produktions- und Absatzprogramme, verstärkten Arbeitsteilung und Spezialisierung, Umwandlung von Kleinmolkereien zu Milchsammelstellen sowie Gründung von Gemeinschaftseinrichtungen und Großverteilungsstellen zur zentralen Milchverwertung und Milchverteilung. Die Einrichtungen müssen besser ausgenutzt und die Produktion an die Erfordernisse des Marktes angepaßt werden. Den Milcherzeugern kommt dabei die Aufgabe zu, durch geeignete Maßnahmen den Milcherzeugungsschwankungen entgegenzuwirken. Hohe Anlieferungsschwankungen und ungenügende Kapazitätsauslastung der Molkereien belasten die Produktion und den Absatz. Die Bedeutung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit der Marktparteien wird hier besonders deutlich. Starre Zwangsbindungen sind wenig geeignet, die Anpassungswilligkeit der Marktpartner an geänderte Marktverhältnisse zu erhöhen. Wenn auch die gegenwärtige Milchmarktordnung der EWG noch keine einheitliche Regelung für den Warenverkehr mit Trinkmilch und Trinkmilchbegleitprodukten gebracht hat, so ist es doch erforderlich, daß das westdeutsche Regulierungssystem rechtzeitig an die veränderten Marktverhältnisse angeglichen und bestehende Nachteile beseitigt werden.

II. Der Trinkmilch - Werkmilchausgleich

1.) Gründe und Zweck des Verwertungsausgleichs

Innerhalb der milchwirtschaftlichen Marktordnung in der Bundesrepublik kommt dem Trinkmilch - Werkmilchausgleich eine besondere Bedeutung zu. Die Funktion des Verwertungsausgleichs kann nur aus dem Gesamtsystem der milchwirtschaftlichen Marktordnung heraus verstanden werden.

Infolge der Trennung der Trinkmilchmärkte von den Werkmilchmärkten und der Kontingentierung des Trinkmilchabsatzes durch festgelegte Molkereiverbrauchsgebiete werden die Molkereien und Milcherzeuger in den Werkmilchgebieten von der Belieferung der Städte mit Trinkmilch ausgeschlossen und die Milcherzeugungsschwankungen auf die Werkmilchmärkte abgelenkt. Der Verkauf der Trinkmilch zu staatlich fixierten Preisen wird ermöglicht. Um die Trinkmilchversorgung zu sichern, werden die Trinkmilchpreise an den Erträgen orientiert, die aus der Milchverarbeitung bei den saisonal höchsten Produktpreisen erzielt werden.¹⁾ Im Jahresdurchschnitt wirft unter diesen Umständen die Trinkmilchverwertung in der Milchwirtschaft die höchsten Erträge ab. Günstigere Milchauszahlungspreise sind somit nicht in jedem Fall das ausschließliche Verdienst des einzelnen Molkereileiters, sondern zum Teil auf die gesetzlichen Marktregulierungsmaßnahmen, die den Trinkmilchmolkereien einen Schutz ihrer Trinkmilchmärkte gewährleisten, zurückzuführen.

Mit Hilfe des Trinkmilch - Werkmilchausgleichs sollen die unterschiedlichen Verwertungsergebnisse in der Milchwirtschaft einander angeglichen werden, und zwar übergebietlich durch den Bundesausgleich und innerhalb der Länder durch den Landesausgleich. Während bis 1963 die von den Ländern erhobenen unterschiedlichen Landesausgleichsabgaben stark im Vordergrund standen, liegt nunmehr mit der

1) S. Esche, Ernst und Drews, Manfred, a.a.O., S. 153.

Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 22. Juni 1963 das Schwergewicht eindeutig beim Bundesausgleich. Die Neuregelung führte an Stelle des bisher differenzierten Bundes- und Landesausgleichs einen einheitlichen Bundesausgleich ein. Die Länder können neben dem Bund besondere Ausgleichsmaßnahmen durch Erhebung von Abgaben und Gewährung von Zuschüssen nur noch durchführen, wenn auch nach Ausführung der allgemeinen Werkmilchstützung noch erhebliche Verwertungsunterschiede zwischen den Molkereien verbleiben.¹⁾

Gleichzeitig mit dieser Neuordnung des Ausgleichswesens in der Milchwirtschaft wurde die bisherige Begrenzung der Ausgleichsabgaben nach oben, und zwar des Bundesausgleichs auf 1 Pfennig und des Landesausgleichs auf 2,5 Pfennig je kg abgabepflichtige Milch, aufgehoben. Die Höhe der Ausgleichsabgabe richtet sich nunmehr jeweils nach der Verwertungs Differenz zwischen Trinkmilch und Werkmilch.

Durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes wurde eine Trennung von Hart- und Schnittkäse bei der Gewährung der zusätzlichen Käsereimilchstützung eingeführt.²⁾ Bedingt durch den Übergang zur Milchmarktordnung der EWG wurden mit dem Durchführungsgesetz zur gemeinsamen Marktorganisation Bestimmungen über den stufenweisen Abbau der Käsereimilchstützung getroffen.³⁾ Mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 28. Juni 1965 wurden die Landwirte, die Milch direkt an Verbraucher verkaufen, von der Entrichtung der Ausgleichsabgabe freigestellt.⁴⁾

1) S. Viertes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 22. Juni 1963, BGBl I 1963 S. 411.

2) S. Fünftes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 26. Juni 1964, BGBl I 1964 S. 412.

3) S. § 21 Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 28. Oktober 1964, BGBl I 1964 S. 821.

4) S. Sechstes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 28. Juni 1965, BGBl I 1965 S. 529.

2.) Durchführung des Verwertungsausgleichs

Das Verfahren zur Erhebung und Verteilung der Bundesausgleichsabgabe ist in § 12 Milch- und Fettgesetz und in einer Ausgleichsverordnung festgelegt.¹⁾

Ausgleichsabgaben werden auf Trinkmilch erhoben. Daneben unterliegen die sogenannten Trinkmilchbegleitprodukte, wie entrahmte Milch, Buttermilch, Sauermilch, Sahne, Sterilmilch, sterilisierte Sahne, Milchmischgetränke mit einem Milchanteil von 75 % und Kondensmilch, der Ausgleichsabgabe. Die Höhe der Abgabe für die Trinkmilchbegleitprodukte richtet sich nach ihrer Marktstellung im Vergleich zur Trinkmilch, und zwar in welchem Umfang sie Trinkmilch ersetzen und gleichzeitig mit Trinkmilch verkauft werden.

Abgabepflichtig sind Molkereien, Milchsammelstellen und Rahmstationen. Von abhofverkaufenden Milcherzeugern wurde früher die Ausgleichsabgabe mit einem Pauschalbetrag erhoben.

Die Ausgleichsabgaben stellen zweckgebundene Durchgangsposten zur Aufbesserung der Werkmilchauszahlungspreise dar. Da grundsätzlich der Rohstoff Werkmilch gleichmäßig ohne Rücksicht auf die einzelnen Verwertungsergebnisse gestützt werden soll, sieht § 12 Milch- und Fettgesetz in der nunmehr gültigen Fassung neben der allgemeinen Werkmilchstützung nur eine zusätzliche Käseireimilchstützung vor. Die Verwertungsergebnisse liegen bei der Käseerzeugung besonders ungünstig.

1) S. Viertes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 22. Juni 1963 BGBl I 1963 S. 411; Verordnung zur Durchführung des allgemeinen Ausgleichs in der Milchwirtschaft (Ausgleichsverordnung) vom 2. August 1963, in "Bundesanzeiger", Köln, 15. Jahrgang, Nr. 144, August 1963, S. 1 ff.

Wie das komplizierte Ausgleichsverfahren im einzelnen durchzuführen ist und welche Positionen und Daten für die Berechnung heranzuziehen sind, das bestimmt die Ausgleichsverordnung vom 2. August 1963.¹⁾

Die Höhe der Abgaben und Stützungsbeträge für den allgemeinen Ausgleich in der Milchwirtschaft wird vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten durch Rechtsverordnung festgelegt. Eine Neufestsetzung der Höhe der Ausgleichsabgabe erfolgt nur, wenn die Verwertungsdifferenz gegenüber der letzten Festsetzung mehr als 0,3 Pfennig je kg Milch beträgt. Die Abgabeschuld wird monatlich von den zuständigen Landesbehörden an Hand der von den Molkereien gemeldeten Zahlen festgesetzt und eingezogen. Teilweise wird auch, wie z.B. in Bayern,²⁾ das sogenannte Selbstveranlagungsverfahren durchgeführt.

Die monatlichen Zahlungen stellen Abschlagszahlungen auf die vorzunehmende Jahresrechnung dar. An die beim Bund gebildete Ausgleichskasse werden von den einzelnen Ländern nur die Beträge abgeführt, die nicht zur Stützung im eigenen Land benötigt werden.

Maßgebend für die Höhe der Ausgleichsabgabe ist die Verwertungsdifferenz zwischen der Milch, die zu Trinkmilch und der Milch, die als Werkmilch verwendet wird, wobei die Nettoverwertungsergebnisse von Trinkmilch den Nettoverwertungsergebnissen von Butter und Magermilch-Rückgabe-

1) S. dazu im einzelnen Ausgleichsverordnung vom 2. August 1963, a.a.O., S. 1 sowie Jung und Schulz, Die neue Ausgleichsregelung in der Milchwirtschaft nach § 12 des Milch- und Fettgesetzes, Eine Darstellung der Entwicklung, des Systems und eine Kommentierung der gesetzlichen Vorschriften, Hildesheim, 1963.

2) S. Gay, Johann, Das Vierte Änderungsgesetz zum Milch- und Fettgesetz vom 22. Juni 1963 und seine Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der Käseerwirtschaft, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 84. Jahrgang, Folge 40, Oktober 1963, S. 1440.

verwertung gegenübergestellt werden. Der Trinkmilchverwertung wird gegenüber der Werkmilchverwertung ein sogenannter Verwertungsvoraus von 3 Pfennig je kg zugestanden.

Zur Feststellung, ob noch eine zusätzliche Käsereimilchstützung erforderlich ist, werden jeweils die Nettoverwertung für Butter und die durchschnittliche Nettoverwertung für Hart-, Schnitt- und Weichkäse miteinander verglichen.

Bei der Errechnung der Verwertungsunterschiede werden für die einzelnen Produkte Durchschnittspreise und bundeseinheitlich ermittelte kalkulatorische Molkereikosten und Ausbeutesätze zugrundegelegt.¹⁾ Entwicklungstendenzen, die sich auf den einzelnen Märkten abzeichnen, werden bei den Berechnungen nach Möglichkeit mit einbezogen.

Seit der Neuordnung des milchwirtschaftlichen Ausgleichswesens errechnete sich durchschnittlich eine Ausgleichsabgabe auf Trinkmilch in Höhe von 5 Pfennig je kg Milch. Mit dem Ausgleichsaufkommen konnten die Werkmilchauszahlungspreise um durchschnittlich 1,2 Pfennig je kg Milch aufgebessert werden. Ein großer Teil des Stützungsaufkommens mußte aber für die zusätzliche Käsereimilchstützung verwendet werden, da die Verwertungsdivergenz zwischen Butter und Käse teilweise ganz erheblich war. Mit der Siebten Abgaben- und Stützungsverordnung wurden die Ausgleichs- und Stützungsbeträge ab 1. April 1966 in folgender Höhe festgelegt:

1) S. §§ 2 ff Ausgleichsverordnung vom 2. August 1963, a.a.O., S. 1

Tabelle: Höhe der Ausgleichsabgabe und Stützungsbeträge
beim allgemeinen Ausgleich in der Milchwirt-
schaft des Bundesgebietes ab 1. April 1966

	Dpf./kg
<u>I. Ausgleichsabgaben</u>	
Trinkmilch	4,2
Schlagsahne	8,0 (5,5) ^{a)}
Rahm, saure Sahne	4,6 (3,8) ^{a)}
Entrahmte Milch, Buttermilch u. dgl.	2,9 (1,7) ^{a)}
Kondensmilch 10 % Fettgehalt	2,9
Kondensmilch 7,5 % Fettgehalt	2,1
<u>II. Stützungsbeträge</u>	
Allgemeine Werkmilchstützung	1,0
Zusätzliche Käseereimilchstützung bei Schnittkäseherstellung	2,2

a) Sterilisiert.

Quelle: Zehnte Verordnung über die Höhe der Abgaben und der Stützungsbeträge für den allgemeinen Ausgleich in der Milchwirtschaft vom 25. März 1966, in "Bundesanzeiger", Köln, 18. Jahrgang, Nr. 61, März 1966, S. 1.

Die angeführten Zahlen lassen deutlich erkennen, daß die Unterschiede zwischen der Nettoverwertung von Trinkmilch und Werkmilch erheblich sind.

Das Ausgleichsvolumen wird in erster Linie von der abgesetzten Trinkmilchmenge bestimmt, während das Aufkommen der übrigen abgabepflichtigen Erzeugnisse verhältnismäßig gering ist. Auf der Grundlage der Jahresanlieferung 1962 wird das Ausgleichsvolumen wie folgt aufgebracht:¹⁾

Trinkmilch	78,6 %
Kondensmilch	7,0 %
Schlagsahne	5,9 %
Butter-, Mager-, Sauermilch	5,3 %
Sterilmilch, Sahne, saure Sahne	3,2 %

1) S. Gay, Johann, a.a.O., S. 1440.

Die stützungsberechtigte Werkmilchmenge einer Molkerei ergibt sich aus der Gesamtanlieferung abzüglich der als Trinkmilch verwendeten Milch. Die Ausgleichsmittel werden den Werkmilchmolkereien zugewiesen und sind von diesen an ihre Milchlieferanten auszuzahlen.

3.) Stellungnahme zum Verwertungsausgleich

Die Auswirkungen des Trinkmilch- Werkmilchausgleichs in der Milchwirtschaft werden unterschiedlich beurteilt. Beim Verwertungsausgleich handelt es sich um die preispolitische Maßnahme der Preisbe- und Preisentlastung.¹⁾ Durch den Verwertungsausgleich werden die marktfernen Milcherzeuger finanziell unterstützt und die Unterschiede zwischen den Trinkmilch- und Werkmilchauszahlungspreisen verringert.

Die Grenzen des bestehenden Ausgleichssystems zeigten sich gerade in den letzten Jahren. Da der Trinkmilchanteil in Westdeutschland nur 21 % der Gesamtmilchmenge beträgt, wird bei hohen Verwertungsunterschieden zwischen Trinkmilch und Werkmilch eine Annäherung der Auszahlungspreise durch die Ausgleichsabgabe immer schwieriger. Hohe Ausgleichsabgaben steigern die Trinkmilchpreise übermäßig und können deshalb ungünstige Auswirkungen auf den Trinkmilchverbrauch haben. Vor allem aber werden einkommensschwache Bevölkerungsschichten durch diese Form der Trinkmilchverteuerung besonders stark belastet.

Problematisch ist der Ausgleich unterschiedlicher Verwertungen auch im Hinblick auf den Leistungswettbewerb. Es besteht die Gefahr, daß notwendige Anpassungen der Milchverwertung an die Erfordernisse des Marktes unterbleiben. Wettbewerbsverzerrungen und Fehlleitungen der

1) S. Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, a.a.O., S. 425.

Produktion können dabei zwischen der Trinkmilch- und Werkmilchverwertung sowie auf den Werkmilchmärkten auftreten. So hatten vor der Neuordnung des milchwirtschaftlichen Ausgleichswesens im Jahre 1963 die von den Bundesländern mit unterschiedlichen Mitteln und nach verschiedenen Verfahren durchgeführten Stützungen und Sondermaßnahmen zu Spannungen und Wettbewerbsverzerrungen beim übergebietlichen Absatz von Molkereiprodukten geführt.¹⁾ Im Gegensatz zur Trinkmilch stehen die Märkte für Molkereiprodukte im Bundesgebiet in einem unmittelbaren Marktzusammenhang. Die Mittel des Bundesausgleichs hatten nicht ausgereicht, die regionalen Verwertungsunterschiede auszugleichen. In einzelnen Ländern wurde sogar versucht, durch unterschiedliche Ausgleichszuwendungen die Werkmilch unabhängig von den Verwertungsergebnissen auf ein bestimmtes Niveau aufzustützen. Dadurch wurden die Gewinne, welche die Molkeereien aus eigener Tätigkeit erzielten, abgeschöpft. Die Folge war, daß sich verschiedentlich die Molkereien weniger nach den Marktverhältnissen richteten, sondern ihr Produktionsprogramm nach Ausgleich und Stützung abstellten.²⁾

Durch die Koordinierungsrichtlinien für eine einheitliche Erhebung und Verwendung der Landesausgleichsabgaben sollten diese Mängel beseitigt werden.³⁾ Die Erwartungen, die in diese Harmonisierungsrichtlinien gesetzt wurden, erfüllten sich aber nicht. Die strukturellen Verhältnisse in den einzelnen Ländern sind eben in der Milchwirtschaft zu

1) S. Nebe, Theo, Zur Anwendung des § 12 MFG im Rahmen der deutschen Milchmarktordnung, in "Deutsche Molkereizeitung", Kempten/Allgäu, 83. Jahrgang, Folge 16, April 1962, S. 555.

2) S. o. Verf., Der Verwertungsausgleich in der deutschen Milchwirtschaft, Ein Beitrag zu den Beratungen des § 1 Milch- und Fettgesetz, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 13. Jahrgang, Heft 19, Mai 1962, S. 618.

3) S. dazu Scheuring, Kurt, Neuordnung von Ausgleich und Stützung, in "Deutsche Molkereizeitung", Kempten/Allgäu, 82. Jahrgang, Folge 12, Februar 1961, S. 410 ff.

verschieden. Länder mit hohem Trinkmilchanteil, wie z.B. Nordrhein-Westfalen, können die Werkmilch stärker subventionieren als Länder mit geringem Trinkmilchabsatz, wie z.B. Bayern. Dies geht aus folgender Tabelle deutlich hervor:

Tabelle: Anteil der Trinkmilch an der Milchanlieferung sowie Milchauszahlungspreise nach Bundesländern im Jahre 1965

	Trinkmilchanteil ^{a)} in v.H. der Anlie- ferung an Molkereien	Milchauszahlungs- preise ^{b)} bei 3,7 % Fett
	v.H.	Pfg./kg
Saarland	76,3	39,8
Hamburg	54,4	39,8
Nordrhein-Westfalen	36,0	39,9
Hessen	30,8	37,9
Bremen	27,8	37,4
Baden-Württemberg	25,8	38,3
Rheinland-Pfalz	23,3	39,1
Schleswig-Holstein	16,1	37,5
Niedersachsen	14,0	37,1
Bayern	10,0	37,7
Bundesgebiet	21,1	38,1

a) Verwendete Vollmilch zu Trinkzwecken einschließlich Sahne in Milchwert, Sterilmilch, Sauermilch, Milchmischgetränke;
b) einschließlich Förderungszuschläge aus Bundes- und Landesmitteln.

Quelle: Holst, Walter, Milchwirtschaft, a.a.O., S. 726 ff.

Verschiedene Bundesländer folgten den Empfehlungen des Bundesernährungsministers zur Anwendung der Harmonisierungsrichtlinien nicht in vollem Umfange. Die Länder Bremen und Hamburg hatten weiterhin auf die Erhebung einer Landesausgleichsabgabe verzichtet.¹⁾

1) S. Ahrens, Peter, Die Notwendigkeit des ausschließlichen Bundesausgleichs, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 83. Jahrgang, Folge 10, März 1962, S. 332;
Nebe, Theo, a.a.O., S. 556.

Eine Änderung der bestehenden Regelung wurde deshalb immer dringlicher. So wurde anfangs 1962 vom Bundesernährungsministerium unter Mitwirkung des Instituts für Milchwirtschaft in Kiel ein Entwurf ausgearbeitet, der einen ausschließlichen Bundesausgleich vorsah. Der tragende Gesichtspunkt für die dort vorgeschlagene Regelung war die Einheitlichkeit und die Wettbewerbsneutralität des Ausgleichs- und Stützungswesen, die nur dann erreicht werden kann, wenn die Ausgleichsabgaben bundeseinheitlich in gleicher Höhe erhoben und verteilt werden.¹⁾

Im Jahre 1963 erfolgte eine entsprechende Änderung des Milch- und Fettgesetzes.

Wenn auch mit dieser Änderung die erheblichen Nachteile der bisherigen föderativen Gestaltung des Ausgleichssystems beseitigt werden konnten, die Kompliziertheit und Unbeweglichkeit des Ausgleichswesens blieb weiterhin bestehen. Neben der Unübersichtlichkeit und Kompliziertheit des Systems von Zuschüssen und Abgaben sind durch die Zahlungen, Gegenzahlungen und Verrechnungen Verkoppelungen entstanden, die für die Allgemeinheit nicht mehr zu überschauen sind.²⁾ Die Durchführung des Ausgleichs erfordert einen umfangreichen technischen Verwaltungsapparat, der regelmäßig schwerfällig arbeitet. Geänderte Marktverhältnisse können erst nachträglich berücksichtigt werden. Sich abzeichnenden Schwierigkeiten und Fehlentwicklungen des Marktgeschehens kann nicht schnell genug wirksam begegnet werden. Der Ansatz globaler Produktionskosten, Zustellkosten und Ausbeuten entspricht keineswegs den tatsächlich regional unterschiedlichen Verhältnissen. Produktionsverlagerungen werden deshalb nicht zu vermeiden sein.

1) S. Neitzke, A., Probleme des Gemeinsamen Marktes, des Verwertungsausgleichs und der Strukturverbesserung in der Molkereiwirtschaft, Sonderdruck aus "Deutsche Molkereizeitung", Kempten/Allgäu, 83. Jahrgang, Folge 25/26, Juni 1962, S. 12 ff.

2) S. Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, a.a.O., S. 425

Einwendungen werden auch gegenüber den in der Ausgleichsverordnung zu Grunde gelegten Molkereikosten und Ausbeutesätzen erhoben.¹⁾ Vor allem aber sind die festgelegten Kostensätze wegen der steigenden Aufwendungen fortwährend änderungsbedürftig.

Zusätzlich brachte der Wegfall der Möglichkeit von Sonderstützungen neue Probleme. Gerade im Bereich der Milchwirtschaft kann sich immer wieder die Notwendigkeit ergeben, Teilstützungen besonders notleidender Produktionsgebiete vorzunehmen. Schwierigkeiten können auch auftreten, wenn die Werkmilch eine bessere Verwertung erzielt als Trinkmilch, da im Milch- und Fettgesetz nur Ausgleichsabgaben zugunsten der Werkmilch vorgesehen sind.

Den notwendigen verstärkten Bestrebungen um eine Verbesserung der Erzeugermilch kommt das gegenwärtige Ausgleichssystem nicht entgegen, da bei der Bemessung der Stützzahlungen Qualitätsunterschiede der Erzeugermilch unberücksichtigt bleiben.

Beim milchwirtschaftlichen Ausgleichs- und Stützwesen der Bundesrepublik tritt der Gesichtspunkt der interessenbedingten Einkommensstützung der Landwirtschaft stark in Erscheinung, während das eigentliche Marktordnungsproblem, die Herstellung und Wahrung eines gesamtwirtschaftlich ausgerichteten, zweckmäßigen Marktgleichgewichts auf den milchwirtschaftlichen Märkten weitgehend zurückgedrängt wird. Angesichts der festgestellten Mängel des Trinkmilch-Werkmilchausgleichs und im Hinblick auf die eigentliche wirtschaftspolitische Aufgaben einer Marktordnung wird die Notwendigkeit einer Umgestaltung der bestehenden Milch-

1) S. Fricke, Albert, Gedanken zum Bundesausgleich und dessen praktische Durchführung nach dem neuen § 12 des Milch- und Fettgesetzes, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 23, Juni 1964, S. 938.

marktordnung besonders deutlich. Es erscheint überhaupt als unzumutbar, am Verwertungsausgleich weiterhin festzuhalten und die Regelung in die "Europäische Milchmarktordnung" zu übernehmen.

Inwieweit das System des Verwertungsausgleichs zwischen Trinkmilch und Werkmilch Bestandteil der Europäischen Milchmarktordnung wird, ist noch nicht entschieden. Bis zur Anwendung der für frische Milch und frischen Rahm vorgesehenen gesonderten Regelung innerhalb der EWG kann das in der Bundesrepublik angewandte System des allgemeinen Trinkmilch - Werkmilchsausgleiches unverändert beibehalten werden. Da die bei der Trinkmilch erhobenen Abgaben beim allgemeinen Ausgleich auf die gesamte Werkmilch ausgeschüttet werden, brauchen die Ausgleichszahlungen vorläufig nicht abgebaut zu werden.¹⁾ Lediglich der Betrag, der für eine zusätzliche Käseerzeugerstützung Verwendung findet, unterliegt den EWG - Vorschriften über den Abbau der Beihilfen im Milchsektor.²⁾ Durch eine Kürzung der Käseerzeugerstützung im Jahre 1964 wurde dieser EWG-Verpflichtung Rechnung getragen.

1) S. o. Verf., Kein Abbau der Ausgleichsregelung, Schriftliche Anfrage Nr. 21 von Herrn Vredeling (Niederlande) an die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Molkerei- und Käseerzeugung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 27, Juli 1964, S. 1070.

2) S. § 21 Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 28. Oktober 1964, BGBl I 1964 S. 821.

III. Gebundene Preise in der Milchwirtschaft

1.) Die gesetzlichen Bestimmungen

Bei der Regulierung der milchwirtschaftlichen Märkte spielen Preisfestsetzungen durch den Staat eine maßgebliche Rolle. Das besondere Interesse des Staates an einer bestimmten Gestaltung der Preise für milchwirtschaftliche Erzeugnisse erklärt sich aus der Schlüsselstellung der Milcherzeugung in der Landwirtschaft, der besonderen Bedeutung der Milcherzeugnisse für die Ernährungswirtschaft, aber auch den am Milch- und Fettmarkt bestehenden Besonderheiten und Schwierigkeiten. Aus diesen Gründen enthält das Milch- und Fettgesetz Vorschriften zur unmittelbaren Beeinflussung der Preise für Milch und Molkereiprodukte, die nach Niklas den Zweck haben, der Landwirtschaft "angemessene" Preise zu sichern, die Verbraucher vor Übersteuerungen zu schützen und die Handelsspannen in gewissen Grenzen zu halten.¹⁾

Nach § 20 Milch- und Fettgesetz kann der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister durch Rechtsverordnungen Preisnormierungen für Milch, Butter, Schmalz, Speisefette und Speiseöle treffen. Die Verordnungen bedürfen der Zustimmung des Bundesrates und sind gleichzeitig dem Bundestag bekanntzugeben. Preise können für jede Wirtschaftsstufe festgesetzt werden. Daneben können zur Sicherung des Preisstandes Kostensätze, Bearbeitungs-, Verarbeitungs- und Handelsspannen, Zahlungs- und Lieferungsbedingungen erlassen werden.²⁾

Den Landesregierungen steht eine auf Milch beschränkte

1) S. Niklas, W., a.a.O., S. 155.

2) S. § 20 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952 S. 811; Zweites Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 4. August 1960, BGBl I 1960 S. 649; Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG vom 28. Oktober 1964, BGBl I 1964 S. 821.

Preisregelungsbefugnis nur zu, wenn der Bundesernährungsminister keine Preisanordnungen erläßt. Hierfür kann der Bundesernährungsminister zur Erzielung einer möglichst bundeseinheitlichen Regelung im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister mit Zustimmung des Bundesrates Richtlinien bekanntgeben.

Preise und Preisspannen dürfen nur festgesetzt werden, wenn dies zur Sicherung einer angemessenen Preisgestaltung erforderlich ist. Soweit keine Molkereiabgabepreise festgelegt werden, kann der Bundesernährungsminister im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister durch Rechtsverordnung bestimmen, daß die Preise für Butter, Käse und andere Milcherzeugnisse von besonderen Notierungskommissionen ermittelt und als amtliche Notierung bekanntgegeben werden.

Nachdem die Preise für Butter bereits im Jahre 1952 freigegeben wurden, bestehen Preisvorschriften auf Grund der Ermächtigung des Milch- und Fettgesetzes nur noch für Trinkmilch.¹⁾ Dabei wurden ab 1. Oktober 1963 an Stelle der Trinkmilchhöchstpreise Festpreise eingeführt. Damit sollten Preisschleudereien unterbunden werden. Vorher konnte vielfach beobachtet werden, daß Großunternehmen des Einzelhandels, wie z.B. Warenhäuser und Massenfilialbetriebe, Trinkmilch als Lockartikel für Kunden teilweise erheblich unter den Einstandspreisen des Facheinzelhandels verkauften.²⁾ Dies führte zu der verstärkten Forderung der Landwirtschaft nach Festpreisen für Trinkmilch, da letztlich diese Preisunterbietungen sich auf die Auszahlungspreise der Molkereien auswirken und die laufenden

1) Die Preise für Milcherzeugnisse, für die § 20 Milch- und Fettgesetz keine Preisregelungen vorsieht, wurden bereits in den ersten Jahren nach der Währungsreform freigegeben. Siehe dazu Doebel, W., Zur Entwicklung des Milchpreises, a.a.O., S. 190 ff.

2) S. Fikentscher, Wolfgang, Preisunterbietungen bei Milch und Butter, Rechtsgutachten erstattet im Auftrage des Verbandes der Deutschen Milchwirtschaft e.V. Bonn, Hildesheim, 1962 (unveröffentlicht).

Preisstabilisierungs- und Förderungsmaßnahmen des Staates entwerfen würden.¹⁾ Ebenso wurde vom Milchhandel die Förderung nach Festpreisen für Trinkmilch als Schutz gegen die unlautere Konkurrenz der Großbetriebe erhoben.²⁾

Seit dem 1. Oktober 1963 gelten für Trinkmilch folgende Festpreise:

Tabelle: Festpreise für Trinkmilch im Bundesgebiet

	Abgabepreise der Molkereien ^{a)}			Verbraucher- preise		
Verkaufseinheit in Liter	1	1/2	1/4	1	1/2	1/4
	in Dpfg.					
Trinkmilch mit 3 % Fett- gehalt						
a) lose	42			50	25	13
b) in Flaschen	50	26,5	14,5	60	32	18
c) in Einmal- packungen	53	29,5	16,5	63	35	20
Markenmilch						
a) in Flaschen	61	32,5	17,75	72	39	22
b) in Einmal- packungen	64	35,5	19,75	75	42	24

a) Frei Verkaufsstelle des Einzelhändlers.

Quelle: Verordnung M Nr. 1/63 über Preise für Milch vom 28. Juni 1963, in "Bundesanzeiger", Köln, 15. Jahrgang, Nr. 117, Juni 1963, S. 1.

Die Landesregierungen bleiben befugt, ergänzend zu den Festpreisen bestimmte Sonderregelungen anzuordnen. Dabei spielen kostenwirtschaftliche und absatzpolitische Gesichtspunkte eine Rolle. Zuschläge können getroffen werden bei erheblich

- 1) S. o. Verf., Bericht über die Tätigkeit des Verbandes der Deutschen Milchwirtschaft im Geschäftsjahr 1961, Bonn, 1962, S. 55 ff.
- 2) S. Ulrich, W., Der Milchpreis muß zum Festpreis werden, in "Deutsche Milchhandels-Zeitung", Kempten/Allgäu, 84. Jahrgang, Folge 5, Februar 1962, S. 109.

über dem Landesdurchschnitt liegenden Erfassungs- und Transportkosten, für ultraviolett bestrahlte und vitaminisierte Milch sowie für Lieferungen an Einzelhändler, die nicht mehr als 80 Liter Milch täglich im Monatsdurchschnitt abnehmen. Abschläge sind zulässig bei Lieferungen an Großverbraucher und zu Schulmilchspeisungen sowie bei Lieferungen außerhalb der Großstädte.

Von den einzelnen Landesregierungen wurden unterschiedliche Zu- und Abschläge verfügt, wie folgende Tabelle verdeutlicht:

Tabelle: Ergänzende Preisregelungen der Landesregierungen für Trinkmilchliefereien durch die Molkerserien

	Zuschläge bei Abnahme von Kleinstmengen	Abschläge bei Lieferung an Großverbraucher nach Ø Tageslieferung gestaffelt in Liter	lose Milch Pfg./Liter
Baden-Würtbg.	3 Pfg./l	20 - 1000	2 - 8
Bayern	2,-- DM/Liefg.	ab 21	3
Bremen	1,-- DM/Liefg.	21 - 500	1 - 6
Hamburg	2 - 4 Pfg./l	20 - 300	2 - 6
Hessen	4 - 5 Pfg./l	21 - 100	2 - 4
Niedersachsen	1,-- DM/Liefg.	21 - 500	1 - 6
Nordrh.-Westf.	1,-- DM/Liefg.	11 - 1000	1 - 6
Rheinl.-Pfalz	1,50 DM/Liefg.	21 - 2000	2 - 8
Schleswig-Holstein	2 - 6 Pfg./l	20 - 300	2 - 6
Saarland	2,-- DM/Liefg.	21 - 100	1 - 3

Quelle: Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, E.I.3, S. 00.01 ff. (Stand Juni 1966).

Die Festpreise sind nicht anzuwenden auf Vorzugsmilch, auf Zuschläge für den Verkauf ab Wagen und die Hauszustellung sowie auf Trinkmilch, die in Gaststätten, Kantinen, Milchhäuschen und aus Warenautomaten abgegeben wird.

Die Preise für Butter, Käse und sonstige Milcherzeugnisse bilden sich frei. Indirekt wirkt aber die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette durch ihre marktlenkenden Eingriffe insbesondere bei Butter auf die Preisentwicklung ein.

Zur Feststellung der Preise für Butter und Käse wurden im Jahre 1952, im Anschluß an die Freigabe der Butterpreise, besondere Notierungskommissionen gebildet, die wöchentlich einmal die jeweiligen Marktpreise und die Markttendenz bekanntgeben. Notierungskommissionen bestehen für Butter in Kempten, Köln und Hamburg, für Käse in Kempten, Köln, Hamburg, Oldenburg und Hannover. Jede Kommission setzt sich je zur Hälfte aus Vertretern der Molkereien als Verkäufer und des Fachgroßhandels als Käufer zusammen. Die Preisnotierungen erfolgen auf Grund von Unterlagen bestimmter ausgewählter Molkereien. Aus den jeweils in der Vorwoche von diesen Betrieben an den Großhandel abgesetzten Buttermengen und den tatsächlich gezahlten Marktpreisen wird von den Kommissionen ein Durchschnittspreis errechnet.¹⁾

Keine Vorschriften bestehen für die Bestimmung der Höhe der Milchauszahlungspreise durch die Molkereien.²⁾ Lediglich einige Bundesländer sehen in ihren Qualitätspreisverordnungen Richtlinien für die Errechnung der Milchauszahlungspreise dahingehend vor, daß der jeweilige Milcherzeugerpreis aus einem Grundpreis und einem Preis für den Fettgehalt zu bilden und nach Güteklassen abzustufen ist. Vereinzelt sind auch Qualitätsprämien vorgesehen.³⁾

1) S. §§ 2 ff. Verordnung M Nr. 1/52 über Preise für Milch, Butter und Käse vom 23. Juli 1952, in "Bundesanzeiger", Köln, 4. Jahrgang, Nr. 146, Juli 1952, S. 1.

2) Nähere Einzelheiten zum Milchpreisaufbau siehe Mayr, J., a.a.O., S. 246 ff.

3) S. Verordnungen der Bundesländer über die Prüfung und Bezahlung der Anlieferungsmilch bei Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, D.I.3, S. 00.25 ff. (Stand Juni 1966).

2.) Auswirkungen und Problematik

a) Grundsätzliche Erwägungen zur Ausschaltung der freien

Preisbildung bei Trinkmilch

Durch die gesetzliche Festlegung der Trinkmilchpreise wurde in Verbindung mit der Regulierung der Absatzmärkte auf den Trinkmilchmärkten der Preis aus der Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage gelöst. Die Preisbildung für Trinkmilch erfolgt nicht mehr durch das freie Spiel von Angebot und Nachfrage, sondern durch staatliche Normierung. Daraus ergeben sich Hemmungen und Schwierigkeiten, die zur Kritik an der milchwirtschaftlichen Marktordnung führten.¹⁾

In einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung haben die Preise eine wichtige ökonomische Steuerungsfunktion zu erfüllen. Sie haben Produktion und Verbrauch optimal aufeinander abzustimmen,²⁾ indem sie das Angebot und die Nachfrage auf den Märkten zum Ausgleich bringen, die Produktion nach der Dringlichkeit des Bedarfs orientieren, den Verbrauch auf die relative Knappheit des Angebots einstellen sowie die Inanspruchnahme und Koordination der Produktionsfaktoren nach Umfang, Dringlichkeit und Richtung der Nachfrage lenken.³⁾ Nicht immer erfüllen die Preise diese Regulierungsfunktion ausreichend, sondern es können auf den Märkten Fehlentwicklungen und Störungen auftreten, die wirtschaftspolitische Eingriffe erfordern.⁴⁾

1) S. Institut für landwirtschaftliche Marktforschung Braunschweig-Völkenrode, Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 1955/56, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 4. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1955, S. 374; Esche, Ernst, Der Preis als Lenkungsfaktor der Produktion von Milch und Milchprodukten, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 12. Jahrgang, Heft 24, Juni 1961, S. 801 ff.; Teichmann, Ulrich, Zum Problem der Milchmarktordnung in Westdeutschland, a.a.O., S.18 ff.

2) S. Stackelberg, Heinrich von, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 20.

3) S. o. Verf., Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung, a.a.O., S. 11.

4) S. Seite 35 ff.

Dabei können nach Lage des Einzelfalls auch unmittelbare preispolitische Maßnahmen des Staates, wie Preisüberwachungen, Preisbe- und Preisentlastungen oder Preissetzungen¹⁾ notwendig sein. Die Auffassung, daß Preisregelungen mit dem marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem grundsätzlich unvereinbar wären,²⁾ teilen wir nicht in dieser unbedingten Aussage.

Im allgemeinen wird in einer Marktwirtschaft mit preispolitischen Eingriffen der Zweck verfolgt, Störungen des Marktmechanismus zu beseitigen und nachteilige Folgen des freien Spiels von Angebot und Nachfrage zu mildern.³⁾ Neben Einwirkungen auf die Marktformen sollen sogenannte "Ordnungstaxen",⁴⁾ die auf dem Niveau der langfristigen Gleichgewichtspreise festgelegt werden, vorübergehende Preisschwankungen abschwächen, um eine Beruhigung und Stabilisierung der Märkte zu erreichen. Die ökonomische Preisfunktion wird dabei nicht beseitigt, sondern es wird der langfristige Konkurrenzpreis angesteuert und auf die Herstellung eines "Quasi-Gleichgewichts" hingewirkt.⁵⁾ Ziel von Ordnungstaxen ist nicht die Ausschaltung von Preisschwankungen, sondern lediglich deren Verminderung. Nicht jede Preisbewegung ist von ökonomischem Nachteil. Es sei in diesem Zusammenhang auf die Milchauszahlungspreise verwiesen, die, weil sie das ganze Jahr über verhältnismäßig stabil gehalten werden, eine mögliche Umstellung der Milchproduktion und somit eine Abschwächung

1) S. Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, a.a.O., S. 419.

2) S. Röpke, Wilhelm, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a.a.O., S. 259 ff.

3) S. Meinhold, Helmut, Preis, (III) Preispolitik, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 8, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1964, S. 508.

4) S. Mises, L. von, Preistaxen (Theorie), in "Handwörterbuch der Staatswissenschaften", 4. Auflage, Band 6, Jena, 1923, S. 1057 ff.; Küng, Emil, Der Interventionismus, Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern, 1941, S. 157.

5) S. Tuchtfeldt, Egon, Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, a.a.O., S. 227.

der hohen Milcherzeugungsschwankungen verhindert haben.¹⁾ Soweit Preisschwankungen unproduktive Fehlentwicklungen und Störungen zur Folge haben, wirken Ordnungstaxen marktwirtschaftlich gesehen systemkonform.²⁾ Es kann darin eine Verbesserung des Marktmechanismus auf unstabilen Märkten gesehen werden.³⁾ Allerdings müssen die Preissetzungen, um auf die Dauer wirksam zu sein, durch mengenpolitische Maßnahmen gesichert und untermauert werden.⁴⁾ Im Bereich der Landwirtschaft kommt dabei der Vorratshaltung eine wichtige Rolle zu.

In einer Volkswirtschaft vollzieht sich die wirtschaftliche Entwicklung unter fortgesetzten Schwankungen. Das Preisgefüge ist dauernd in Bewegung. Erhebliche Schwierigkeiten und Störungen können entstehen, wenn der Staat die Preise abweichend von den langfristigen Gleichgewichtspreisen festlegt und stabilisiert. Dadurch werden "Disproportionalitäten konserviert, die sich unter Umständen im Zuge wachstumsbedingter Strukturwandlungen noch vergrößern".⁵⁾ Die Reaktion von Angebot und Nachfrage sowie die Auswirkungen auf die übrigen Märkte zwingen den Staat dazu, weitere umfassendere Eingriffe vorzunehmen, so daß schließlich der Markt "mit einem Netzwerk von Ge- und Verboten überspannt ist, das die 'wirtschaftlichen Energien lähmt, sie in einer dem Gemeinwohl schädliche Richtung lenkt und zu großen sozialen Ungerechtigkeiten' führt".⁶⁾ Ein typisches Beispiel für diese Entwicklung ist die Festlegung von Mindestpreisen bei tendenziellen Überproduktionen.⁷⁾

1) S. Seite 38 ff.

2) S. Seraphim, Hans-Jürgen, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 317.

3) S. Giersch, Herbert, a.a.O., S. 332.

4) S. Weber, Adolf, Kurzgefaßte Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 41.

5) Giersch, Herbert, a.a.O., S. 421.

6) Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, a.a.O., S. 421.

7) S. Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, a.a.O., S. 422 ff.

Im Rahmen der milchwirtschaftlichen Marktordnung wurden für Trinkmilch Festpreise festgelegt. Diese liegen über dem Wettbewerbspreis der freien Wirtschaft.¹⁾ Um überhöhte Preise zu sichern, muß der Staat das Angebot der Nachfrage in geeigneter Weise anpassen.²⁾ Dies erfolgt bei Trinkmilch durch die festgesetzten Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebiete sowie durch die Kontingentierung der Trinkmilchzufuhr in die Städte. Da die Trinkmilchpreise wegen der zwischen der Trinkmilch- und Werkmilchverwendung bestehenden Verwertungsdifferenz vor dem Sinken geschützt werden müssen, sind die Trinkmilchpreise nichts anderes als Mindestpreise zugunsten der Landwirtschaft.³⁾

Andererseits brauchen staatliche Eingriffe in die Preisbildung freier Märkte, auch wenn sie als nicht mehr systemgerecht angesehen werden können, nicht in jedem Fall eine Kettenreaktion von Folgemaßnahmen auslösen, die schließlich in der totalen Planung des gesamten Wirtschaftsgeschehens endet.⁴⁾ Wie gerade die Erfahrungen mit der milchwirtschaftlichen Marktordnung zeigen, ist die Marktwirtschaft durchaus in der Lage, systemfremde Eingriffe bis zu einem gewissen Grad zu assimilieren. Dazu kommt noch, daß es bei unelastisch angebotenen und nachgefragten Gütern einen Bereich von Gleichgewichtspreisen gibt, der jeder Preispolitik einen gewissen Spielraum einräumt, ohne daß weitere Eingriffe notwendig sind. Kurzfristig kann sogar dieser Bereich überschritten werden, ohne daß Marktstörungen auftreten, da die Einzelwirtschaften durch entsprechende Dispositionen für einen kürzeren Zeitraum eine Anpassung herbeizuführen versuchen.⁵⁾

1) S. Seite 120.

2) S. Stackelberg, Heinrich von, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 226.

3) S. dazu auch Stackelberg, Heinrich von, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 227.

4) S. Seite 21.

5) S. Meinhold, Helmut, a.a.O., S. 504.

Es wird bei preispolitischen Eingriffen immer auf den Einzelfall ankommen, ob der mit der Regulierung erzielte Erfolg die Nachteile überwiegt.

Da die Preisbildung gleichzeitig das Einkommen des Einzelnen bedingt ¹⁾ und jede autoritäre Preissetzung eine Änderung der Einkommensverteilung bewirkt, ist die Gefahr besonders stark, daß in einseitiger Weise auf die Höhe der Preise durch preis- und mengenpolitische Maßnahmen Einfluß genommen wird, um eine Einkommensverlagerung herbeizuführen. Die Verfolgung derartig interessenbedingt ausgerichteter Ziele mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen gehört nach unserer Meinung nicht zu den Aufgaben einer Marktordnung, sondern stellt eine Sonderordnung bzw. Verteilungsordnung dar. ²⁾

In der milchwirtschaftlichen Marktordnung spielen einkommenspolitische Gesichtspunkte eine nicht unbedeutende Rolle. Während in den ersten Jahren nach Erlaß des Milch- und Fettgesetzes infolge der hohen Weltmarktpreise für Agrarprodukte behördliche Preisfestsetzungen vorwiegend dem Schutz der Verbraucher dienen sollten, möchte man heute mit Hilfe gebundener Trinkmilchpreise, gesicherter Absatzgebiete und eines komplizierten Verwertungsausgleichs die Milchauszahlungspreise im Interesse der Landwirtschaft verbessern. Die spürbare Erhöhung der Trinkmilchpreise im Herbst 1963 stellt diese einkommenspolitische Zielsetzung der Trinkmilchmarktregulierung deutlich heraus.

b) Auswirkungen auf die Milcherzeugung und die Milchauszahlungspreise

Zusammen mit der Regelung der Absatzgebiete und dem milchwirtschaftlichen Ausgleichswesen will der Staat durch die gesetzliche Bindung der Trinkmilchpreise unter anderem der Landwirtschaft auskömmliche und stabile Erlöse aus dem Verkauf

1) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 168.

2) S. Seite 14.

von Milch sichern. Der Preis wird somit zu einem Instrument der Einkommenssicherung und Einkommensverbesserung für die Landwirtschaft. Um den Milcherzeugerpreis zu verbessern, wird die günstigere Trinkmilchverwertung vor dem möglichen Preisdruck der Molkereiprodukte abgeschirmt. Wegen der geringen Preiselastizität der Nachfrage nach Trinkmilch kann darüber hinaus bei einer entsprechenden Dosierung des Trinkmilchangebotes ein relativ hoher Trinkmilchpreis erzielt werden, ohne daß es zu einem erheblichen Rückgang des Verbrauchs kommt.

Andererseits ist es bedenklich, über eine Erhöhung der Trinkmilchpreise eine Umschichtung von Einkommen von den Verbrauchern zu den Landwirten herbeizuführen. Bei marktregelnden Maßnahmen sind die Interessen der Milcherzeuger und der Verbraucher zu berücksichtigen. Auch sprechen, von den sozialpolitischen Gründen abgesehen, absatzpolitische Erwägungen gegen stark überhöhte Trinkmilchpreise. Darüber hinaus kann durch eine Anhebung der Trinkmilchpreise die Erlössituation der Landwirtschaft insgesamt gesehen nur wenig verbessert werden, da von der Gesamtmilcherzeugung im Bundesgebiet nur knapp ein Viertel als Trinkmilch zu den Konsumenten gelangt.¹⁾ Aus diesem Grunde konnten in den letzten Jahren auch nach der Neuregelung des milchwirtschaftlichen Ausgleichswesens die Werkmilch- auszahlungspreise trotz Erhebung einer Ausgleichsabgabe von durchschnittlich 5 Pfennig je kg Trinkmilch lediglich um rund 1,2 Pfennig je kg Werkmilch aufge bessert werden.²⁾

Das Problem der Milch auszahlungspreise der Molkereien ist deshalb immer wieder unter dem Gesichtspunkt diskutiert worden, durch eine Verminderung der Handels- und Verarbei-

1) S. Seite 34.

2) S. Verordnungen über die Höhe der Abgaben und der Stützungsbeträge für den allgemeinen Ausgleich in der Milchwirtschaft, bei Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., D.I.2; S. 65 ff.

tungsspannen die Milcherzeugerpreise zu erhöhen.¹⁾ Derartigen Bestrebungen stehen aber die niedrigen Vermarktungsspannen, die durchschnittlich nur 16 % der Verkaufspreise der einzelnen Trinkmilchsorten ausmachen, und die kostensteigernden erhöhten Anforderungen der Verbraucher entgegen.

Günstigere Aussichten zu einer Verbesserung der Erlössituation der Landwirtschaft sieht Esche in der weiteren Steigerung der Milchleistung der Kühe. Esche verspricht sich davon eine Senkung der Produktionskosten der Milch um mehrere Pfennige.²⁾

Gegen eine starre Festlegung der Trinkmilchpreise sprechen auch erzeugungspolitische Gründe. Stabile Milchauszahlungspreise als Folge gebundener Trinkmilchpreise und des Wertungsausgleichs geben den Landwirten keinen Anreiz, ihre Milcherzeugung in den angebotsschwachen, kostenungünstigeren Wintermonaten zu verstärken, um zu einer gleichmäßigeren Milchproduktion zu gelangen. Vielmehr führt der relativ hohe Milcherzeugerpreis zu Zeiten der Milchschwemme zu einer Produktionsausweitung während der kostengünstigeren Frühjahrs- und Sommermonate. So ist es erklärlich, daß bisher keine Abschwächung der hohen Milcherzeugungsschwankungen eingetreten ist. Wenn auch ein völliger Ausgleich der Saisonschwankungen im Grunde genommen schon deshalb undenkbar ist, weil sich die naturbedingten Veränderungen der Milcherzeugung nicht beseitigen lassen, so sind gewisse Möglichkeiten zur Produktionsumstellung und damit

-
- 1) S. Esche, Ernst, Zur Frage der Handels- und Verarbeitungsspannen auf dem Markt für Milch und Milcherzeugnisse, in "Handels- und Verarbeitungsspannen landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der wissenschaftlichen Diskussion", Vorträge und Verhandlungen der Arbeitstagung der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V. in Bonn am 14. und 15. März 1956, Bonn, 1957, S. 153.
 - 2) S. Esche, Ernst, Rationalisierung der molkereimäßigen Milchverwertung, in "Kieler Milchwirtschaftliche Forschungsberichte", Band VII, Hildesheim, 1955, S. 169.

zur Verminderung der Schwankungen durchaus vorhanden. Voraussetzung ist aber, daß in den Preisen eine gegenläufige, abgeschwächte Saisonbewegung zugelassen wird.

c) Auswirkungen auf die Nachfrage

Die Nachfrage nach Trinkmilch weist im Vergleich zu Butter eine geringere Preisempfindlichkeit auf. Die Verbraucher können bei Erhöhungen der Trinkmilchpreise nur in begrenztem Umfang auf billigere Substitutionsprodukte ausweichen. Behördlich festgelegte Preise und Spannen für Trinkmilch sollen deshalb unter anderem die Verbraucher vor überhöhten Preisforderungen der Trinkmilchmolkereien mit ihren gesicherten Absatzgebieten schützen.¹⁾ Inzwischen haben sich die Trinkmilchpreise innerhalb der milchwirtschaftlichen Marktordnung mehr und mehr zu einem wichtigen Faktor der Sicherung und Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens entwickelt.

Auswirkungen der Politik staatlich fixierter Preise auf den Trinkmilchverbrauch lassen sich sehr schwer nachweisen, da der Milchverzehr von zu vielen unbestimmbaren Faktoren abhängt. Daß aber ein gewisser Zusammenhang zwischen Trinkmilchpreisen und Trinkmilchkonsum besteht, wurde bereits nachgewiesen.²⁾ Wie die Erfahrungen der Trinkmilchpreiserhöhung von Ende 1963 zeigen, als die Preise für sämtliche Trinkmilchsorten um 15 % und mehr angehoben wurden, können Preissteigerungen bei Trinkmilch für die Verbrauchsentwicklung von Nachteil sein.³⁾ Die Konsumenten sind bei spürbaren Preiserhöhungen durchaus bereit, den Trinkmilch-

1) S. o. Verf., Möglichkeiten zur Rationalisierung der Milchwirtschaft, a.a.O., S. 490.

2) S. Seite 46.

3) S. Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1963 sowie Vergleichszahlen der EWG für 1962, Sonderdruck aus "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 85. Jahrgang, Folge 15, April 1964, S. 9.

verzehr einzuschränken. Keinesfalls läßt sich aber der rückläufige Trend des Milchverbrauchs in den letzten Jahren auf die Preisbildung bei Trinkmilch zurückführen, wie der Vergleich der Trinkmilcheinzelhandelspreise und des Trinkmilchkonsums auf Seite 45 erkennen läßt.

Da die mengenmäßige Nachfrage nach Trinkmilch auf Preisschwankungen langfristig gesehen im allgemeinen wenig reagiert und saisonale Verbrauchsschwankungen regelmäßig witterungsbedingt sind, ist eine Stabilisierung der Trinkmilchpreise auf der durchschnittlichen Höhe der Preisschwankungen durchaus positiv für die Verbrauchsentwicklung zu werten. Gleichzeitig kann mit einer derartigen Preispolitik ein Beitrag zur Beruhigung der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung geleistet werden.

d) Folgen der staatlich festgelegten Handelsspannen für
Trinkmilch

Die Forderung der Landwirtschaft nach möglichst hohen Milchauszahlungspreisen und der Wunsch der Verbraucher nach billiger Trinkmilch haben dazu geführt, daß trotz steigender Kostenbelastung ¹⁾ Erhöhungen der Handelsspannen dem Milcheinzelhandel nur in sehr bescheidenem Umfange zugestanden wurden. Die Milchhandelsspanne für lose Trinkmilch beträgt seit der Preiserhöhung im Oktober 1963 16 % des Verkaufspreises und liegt somit immer noch unter dem Wert von 1938 mit 16,6 %. ²⁾ Im Vergleich dazu betragen die Handelsspannen bei den übrigen Nahrungsmitteln des täglichen Bedarfs nach Erhebungen des Zentralverbandes des Deutschen Milchhandels

1) S. das sogenannte 'Gesetz des steigenden Anteils der Verteilungskosten am Warenpreis' bei Hirsch, Julius, Stellung und Bedeutung des Handels in der deutschen Volkswirtschaft, in "Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft", Band 2, Berlin, 1929, S. 108.

2) Siehe Tabelle Seite 129 sowie Mayr, J., a.a.O., S. 252.

fast durchwegs 20 - 40 % der jeweiligen Verkaufspreise.¹⁾
Die Folge dieser niedrig gehaltenen Spannen ist, daß die Rotherträge der Milchfachgeschäfte hinter den Ergebnissen für den Lebensmitteleinzelhandel zurückgeblieben sind.

Tabelle: Anteil des Rothertrags ^{a)} am wirtschaftlichen Umsatz beim westdeutschen Milch- und Lebensmitteleinzelhandel

	1960 v.H.	1961 v.H.	1962 v.H.	1963 v.H.
Einzelhandel mit Milch und Molkereiprodukten	15,8	16,0	16,4	16,7
Einzelhandel mit Lebensmitteln	18,9	19,1	19,7	19,5

a) Wirtschaftlicher Umsatz minus Wareneinsatz.

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1965, a.a.O., S. 308.

Dagegen liegen beim Einzelhandel mit Milch die Geschäftskosten fast genau so hoch wie beim Lebensmitteleinzelhandel. Dies geht aus Ermittlungen des Statistischen Bundesamtes aus den Jahren 1950 und 1955 hervor.

Tabelle: Kosten des Milch- und Lebensmitteleinzelhandels in v.H. des wirtschaftlichen Umsatzes

Größenklassen nach dem wirtschaftlichen Umsatz	Einzelhandel mit Milch u. -produkten		Einzelhandel mit Lebensmitteln	
	1950 v.H.	1955 v.H.	1950 v.H.	1955 v.H.
50.000 - 100.000	8,5	9,8	9,4	10,1
100.000 - 250.000	9,1	10,0	11,2	11,9

Quelle: O. Verf., Kosten und Ertragslage in einigen Zweigen des Einzelhandels mit Nahrungs- und Genußmitteln im Jahre 1955, in "Wirtschaft und Statistik", Stuttgart, 9. Jahrgang, N.F., Heft 10, Oktober 1957, S. 549.

1) S. o. Verf., Denkschrift zur wirtschaftlichen Lage des Milchhandels, Erstellt vom Zentralverband des Deutschen Milchhandels e.V., Bonn, 1958, S. 2.

Bei der Beurteilung ist weiterhin zu berücksichtigen, daß die Milchfachgeschäfte gerade in den letzten Jahren durch den zunehmenden Verkauf von Flaschenmilch und verpackter Milch in den Lebensmittelgeschäften erhebliche Umsatzeinbußen beim Milchabsatz hinnehmen mußten. Das Moment, daß der Milcheinkauf Kunden in den Laden bringt, beeinflusste bei den Lebensmittelgeschäften offensichtlich stark - trotz niedriger Verdienstspannen - die Aufnahme von Flaschenmilch und verpackter Milch in das Warensortiment. Der Milchhandel versuchte deshalb, durch Ausweitung seines Warensortiments eine Verbesserung seiner Einkommenssituation zu erreichen.¹⁾

Die gesetzliche Einengung der Spannen wird als ein entscheidendes Hemmnis für eine Ausweitung des Milchabsatzes angesehen. Es fehle der finanzielle Anreiz für den Milchhandel und auch für die Molkereien, sich intensiver als bisher für einen höheren Trinkmilchverkauf einzusetzen.²⁾ Es ist klar, daß bei der oben aufgezeigten Erlös-Kosten-situation beim Absatz von Trinkmilch dem Milchhandel verständlicherweise mehr am Verkauf von Waren mit höheren Verdienstspannen liegt. Aber auch die Molkereien zeigten lange Zeit wenig Interesse an der Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten für Trinkmilch, da die zulässigen Preisaufschläge für zusätzliche Mehrleistungen vielfach zu gering waren. So wurde der Absatz von Flaschenmilch und verpackter Milch, die Hauszustellung von Milch und der Milchverkauf in Gaststätten durch staatlich begrenzte Preisaufschläge unnötigerweise gehemmt.³⁾

Änderungswünsche der Milchwirtschaft führten in den

1) S. Abel, Wilhelm, Der Handel mit Milch und Milcherzeugnissen, Schriften des Verbandes der deutschen Milchwirtschaft e.V., Hildesheim, 1958, S. 24 ff.

2) S. Plate, R. und Korth, S., a.a.O., S. 245.

3) S. o. Verf., Möglichkeiten zu einer Rationalisierung der Milchwirtschaft, a.a.O., S. 490.

Jahren 1954 bis 1959 und zuletzt 1963 zu einer gewissen Erhöhung der zulässigen Spannen. Teilweise wurde, wie bei der Hauszustellung und beim Gaststättenverkauf von Milch, auf eine Festlegung von Preiszuschlägen verzichtet.

Unbestritten war es ein Erfolg der Marktordnung des Reichsnährstandes, daß die Handelsspannen für Trinkmilch wesentlich gesenkt werden konnten, wobei zu berücksichtigen ist, daß strenge Konzessionsvorschriften und Bezirkseinteilungen den einzelnen Milchgeschäften einen weitgehenden Schutz vor Konkurrenz gewährten. Auch heute gilt es noch, durch entsprechende lenkende Eingriffe in das Milchmarktgeschehen im Interesse der Landwirtschaft und der Verbraucher den Trinkmilchabsatz so rationell und billig wie möglich zu gestalten. Dies kann nicht allein durch staatlichen Befehl erzwungen werden. Vielmehr bedarf es dazu einer sinnvollen Zusammenarbeit der gesamten Milchwirtschaft. Dabei können sich die Molkereien und der Milchhandel dem Umwandlungsprozeß der Formen der Absatzsysteme, der in den letzten Jahren verstärkt zu beobachten ist, nicht entziehen. Abgesehen davon, daß staatlich gebundene Preise und Spannen den unterschiedlichen Versorgungsleistungen und Kosten der einzelnen Betriebe nicht entsprechen können, sind festgelegte Preise in Zeiten rascher Wirtschaftsexpansion zu unbeweglich.

Für die Zukunft stellt sich deshalb die Frage, inwieweit die Milchwirtschaft von hemmenden Preis- und Handelsspannenbindungen befreit werden kann.

Eine Änderung der Spannen im Verordnungswege führt immer zu langwierigen Auseinandersetzungen. Aus diesem Grunde wäre eher daran zu denken, die Handelsspannen ganz freizugeben. Welche Preise und Spannen sich bei einer Aufhebung der behördlichen Vorschriften herausbilden würden, kann aber nicht vorausgesagt werden. Neben der Warenart wirken örtliche und zeitliche Umstände bei freier Preisbildung auf die Höhe der Handelsspannen ein. Eines

kann mit Bestimmtheit gesagt werden, die gegenwärtige Milchhandelsspannenregelung läßt erhöhten Anforderungen der Verbraucher nach zusätzlichen Mehrleistungen nicht genügend Raum. Mehrleistungen zur Erhöhung des Milchabsatzes können vom Milchhandel und den Molkereien nur erwartet werden, wenn die Spannen einen Ausgleich für die höheren Kosten einschließen.

e) Politische Auseinandersetzungen um die Trinkmilchpreise

Die Möglichkeit, die Preise und Handelsspannen unabhängig vom Marktgeschehen durch Verordnungen regeln zu können, erklärt das große politische Interesse an der Trinkmilchpreisgestaltung. Tatsächlich spielen neben wirtschaftlichen Überlegungen politische und sozialpolitische Erwägungen bei der Festsetzung der Trinkmilchpreise und Handelsspannen eine maßgebende Rolle. Die Landwirtschaft soll durch "auskömmliche" Preise an der allgemeinen Wohlfahrtsentwicklung teilhaben und die Verbraucher sollen vor Preissteigerungen für lebenswichtige Nahrungsmittel geschützt werden.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben deutlich gezeigt, wie schwierig es ist, beiden Teilen, den Milcherzeugern und den Konsumenten, bei der Preisfestlegung gerecht zu werden. Gewiß kann der freie Wettbewerb auf den Trinkmilchmärkten zu erheblichen Störungen des Marktgleichgewichts führen. Preisanpassungen an veränderte Verhältnisse sind aber auch bei reguliertem Marktgeschehen unausbleiblich. Jeder Preisangleichung gehen dann unerfreuliche, langwierige Diskussionen und Verhandlungen voraus. Vielfach wird deshalb der günstigste Zeitpunkt für eine Änderung der Preise verpaßt. In diesem Zusammenhang weist Niehaus darauf hin, daß man sich mit der Erziehung der Konsumenten und Produzenten zu sogenannten stabilen Preisen auch psychologisch die Möglichkeit verbaue, wirtschaftlich notwendige Preisanpassungen vorzu-

nehmen.¹⁾

Protestaktionen und Käuferstreiks der Verbraucher als Folge von staatlich angeordneten Trinkmilchpreiserhöhungen wirken sich regelmäßig nachteilig auf den Milchverbrauch aus, wie die Ereignisse im Herbst 1963 nach der Preisheraufsetzung im Oktober lehren.²⁾ Andererseits führen Preissenkungen zu Gegenaktionen und politischer Intervention von Seiten der Landwirtschaft.

Abgesehen von der Gefahr des Mißbrauchs des Preisgestaltungsrechts durch den Staat wäre der Milchwirtschaft besser gedient, wenn die Preis- und Spannenbildung von dieser politischen Belastung befreit werden könnte.

3.) Zur Frage einer Aufhebung der staatlich gebundenen Preise und Handelsspannen für Trinkmilch

Die gegenwärtige Regelung der Trinkmilchpreise in der Bundesrepublik weist erhebliche Mängel und Schwächen auf. Durch die staatliche Festlegung der Trinkmilchpreise wird die Orientierungs- und Auslesefunktion des Preises sowie der leistungssteigernde Wettbewerb geschwächt, der Anreiz zur Rationalisierung der Absatzwege ausgeschaltet, der wirtschaftliche Fortschritt erschwert und die notwendige Anpassung von Angebot und Nachfrage an die sich ständig ändernden Marktbedingungen gehemmt.³⁾ Zur Sicherung der

-
- 1) S. Niehaus, H., Ordnung und Wettbewerb im europäischen Agrarmarkt mit besonderer Berücksichtigung der Milchwirtschaft, a.a.O., S. 19.
 - 2) S. o. Verf., Bonn soll Milch-Boykott bremsen, Protestaktionen gegen Preiserhöhungen weiten sich aus, in "Deutsche Zeitung", Köln, 18. Jahrgang, Nr. 242, Oktober 1963, S. 1.
 - 3) S. Esche, Ernst, der Preis als Lenkungsfaktor, a.a.O., S. 801 ff.

festgesetzten Preise sind umfangreiche Folgemaßnahmen notwendig. Obgleich der Preisschutz in der Milchwirtschaft der relativen Starrheit von Angebot und Nachfrage Rechnung tragen soll, ergibt sich für die Preispolitik die Folgerung, daß Preise nicht willkürlich gesetzt werden dürfen, sondern, wenn schon staatliche Preisregelungen notwendig sind, dem Gleichgewichtspreis weitgehend angepaßt sein sollten. Dabei sei nicht verkannt, daß die langfristigen Marktpreise immer eine unbekannte Größe sind und deshalb ihre Ansteuerung mit Schwierigkeiten verbunden ist.¹⁾ Jede behördliche Preisbindung, die sich über dieses Erfordernis hinwegsetzt, bedarf zu ihrer Wirksamkeit umfangreiche Zwangsvorschriften und mengenregulierende Eingriffe. Auch die Einfuhr- und Vorratsstelle ist nicht in der Lage, das Angebot so zu lenken, daß sich jederzeit eine dem gewählten Festpreis entsprechende Marktsituation herstellen läßt.

Wegen der nachteiligen Auswirkungen staatlich gebundener Preise wurde wiederholt eine Aufhebung der bestehenden Vorschriften für Trinkmilchpreise und -spannen gefordert. Die Trinkmilchpreise sollten sich entsprechend den Preisen für Molkereiprodukte frei bilden. Damit sollte eine Beseitigung des störenden Nebeneinander von gebundenen Trinkmilchpreisen und freien Preisen für Molkereiprodukte sowie eine Angleichung der unterschiedlichen Verwertungsergebnisse und Milchauszahlungspreise erreicht werden.²⁾

Vielfach wurden wegen der oben aufgezeigten Bedenken und Schwierigkeiten nur gewisse Auflockerungen und Modifikationen der staatlichen Preisvorschriften vorgeschlagen, ohne daß aber das eigentliche Problem der milchwirtschaftlichen

1) S. Meinhold, Helmut, a.a.O., S. 508.

2) S. Mayr, J., a.a.O., S. 199; Scholz, Bernhard, Der Milchhandel und die weitere Entwicklung des Trinkmilchmarktgeschehens, in "Marktordnung - staatlich oder wirtschaftlich?", Hrg. Zentralverband des Deutschen Milchhandels e.V. in Bonn, Bonn, 1956, S. 45; Teichmann, Ulrich, Zum Problem der Milchmarktordnung in Westdeutschland, a.a.O., S. 18.

Preispolitik einer Lösung zugeführt wurde. So wurde unter anderem gefordert, bei Flaschenmilch und verpackter Milch der gehobenen Qualität auf eine behördliche Preisregelung zu verzichten, die Verbraucher aber weiterhin durch einen staatlich gebundenen Preis für Normalmilch gegen Preissteigerungen der Molkereien zu schützen.¹⁾

Die Preispolitik spielt bei jeder Marktregulierung eine entscheidende Rolle. So dient die inländische Preisgestaltung den Lenkungsbehörden als Richtschnur für die Eingriffe am Binnen- und Außenmarkt. Wohl ist es denkbar, daß allein durch eine entsprechende Steuerung des mengenmäßigen Angebots und der Nachfrage sich eine ausgeglichene Marktlage herbeiführen läßt, ohne daß es einer unmittelbaren Festlegung der Preise bedarf. Mittelbare Preisbeeinflussungen werden regelmäßig aber dann nicht mehr ausreichen, wenn besondere Umstände, wie Krisen und dergleichen, zu erheblichen Störungen des Marktgleichgewichts führen.

Im Rahmen der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik ist unter den heutigen Verhältnissen das Festhalten am Festpreissystem für Trinkmilch unzweckmäßig. Festpreise erschweren die notwendigen Anpassungen an die wirtschaftliche Entwicklung außerordentlich und erfordern umfangreiche staatliche Reglementierungen und Markteingriffe zu ihrer Sicherung, wenn sie abweichend vom Normalpreis festgelegt werden.²⁾

Bei einer Aufhebung der Trinkmilchfestpreise braucht der Staat auf die Möglichkeit preisregelnder Einwirkungen nicht verzichten. Dafür ist die Anpassungsfähigkeit der Milcherzeugung und der Nachfrage an veränderte Marktsituationen zu gering.

1) S. Plate, R. und Korth, S., a.a.O., S. 247; o. Verf., Möglichkeiten einer Rationalisierung der Milchwirtschaft, a.a.O., S. 491.

2) S. Stackelberg, Heinrich von, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 226 ff.

Schwankungen im Trinkmilchabsatz sind im wesentlichen auf andere Faktoren, wie z.B. Witterung und Jahreszeit, zurückzuführen. Durch niedrige Trinkmilchpreise während der Milchschwemme wird deshalb der Druck der hohen Milcherzeugung auf die Werkmilchverwertung nur wenig abgemildert. Diese Gesichtspunkte sprechen gegen die Auffassung, daß bewegliche Trinkmilchpreise im Interesse des Trinkmilchabsatzes liegen, weil niedrigere Trinkmilchpreise in den Frühjahrs- und Sommermonaten eine verbrauchssteigernde Wirkung hätten.¹⁾ Bewegliche Preise haben wegen des höheren Risikos vielfach eine Erhöhung der Vermarktungsspannen zur Folge. Dies gilt besonders dann, wenn die Preisaktivität und -empfindlichkeit der Verbraucher gering ist. Daß dies insbesondere für Trinkmilch gilt, zeigen die Verhältnisse vor Einführung der Milchmarktordnung.

Die Besonderheiten der Trinkmilchmärkte sprechen daher eher für die Einführung von amtlichen Richtpreisen, die in Anlehnung an die Werkmilchverwertung für einen längeren Zeitraum ermittelt werden. Durch die Bekanntgabe von Richtpreisen sollen den Marktparteien bestimmte Preise empfohlen werden, deren Einhaltung wirtschaftspolitisch wünschenswert ist. Richtpreisen fehlt die Strenge gebundener Preise. Wenn hinter den Richtpreisen die staatliche Autorität steht und Vorschriften über unlauteren Wettbewerb, Preisschleuderei und Preisüberwachung hinzutreten, können sie dazu beitragen, Preisschwankungen auf gleichgewichtlosen Märkten zu mildern.²⁾ Da sie den funktionsschwachen Marktmechanismus nicht ausschalten, sondern funktionstüchtiger machen, sind Richtpreise in einer Marktwirtschaft als systemfördernd anzusehen.³⁾ Richtpreise müssen aber so

1) S. Teichmann, Ulrich, Zum Problem der Milchmarktordnung in Westdeutschland, a.a.O., S. 18; Scholz, Bernhard, a.a.O., S. 46; Mayr, J., a.a.O., S. 199.

2) S. Stackelberg, Heinrich von, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 229.

3) S. Tuchtfeldt, Egon, Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, a.a.O., S. 227.

festgesetzt werden, wie sich die Preise am Markt langfristig bilden würden. Den indirekten, mengenausgleichenden Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle käme bei dieser Regelung eine besondere Bedeutung zu, da die Steuerung der Preisentwicklung in der Milchwirtschaft vorwiegend über den Buttermarkt erfolgen müßte. Werden demnach die Richtpreise durch Mengenregulierungen noch ergänzt, können sie durchaus markt- und preisberuhigend wirken, während andererseits die Starrheit eines Festpreissystems vermieden wird.

Bei einer eventuellen Einschaltung von Milchpreiskommissionen in die Ermittlung der jeweiligen Richtpreise, müßte dafür Sorge getroffen werden, daß die Beschlußfähigkeit der Kommission gewahrt bleibt und nicht Differenzen der Kommissionsmitglieder Preisermittlungen verhindern, wie es z.B. im Jahre 1958 bei den Butterpreiskommissionen in Hamburg und Köln der Fall war.¹⁾ Der Neigung von Kommissionsmitgliedern, ihr Amt für parteiische Preisstrategie zu nutzen, statt dazu beizutragen, daß die Notierungen die Preislage möglichst genau wiedergeben,²⁾ sollte durch staatliche Beaufsichtigung begegnet werden.

Keineswegs würde die Aufhebung der Festpreise und die Einführung von Richtpreisen zu einem Preischao auf den Trinkmilchmärkten führen. Die Gefahren für den Trinkmilchpreis durch Preisunterbietungen der Werkmilchmolkereien sind heute nicht mehr in dem Maße wie früher gegeben, da die hohen behördlichen Anforderungen an die Trinkmilchqualität teure Investitionen in den Molkereien notwendig machen. Andererseits müßte gleichzeitig durch geeignete regulierende Maßnahmen³⁾ dafür Vorsorge getroffen werden, daß die Trinkmilchmonopolbetriebe in den Städten ihre be-

1) S. Institut für landwirtschaftliche Marktforschung Braunschweig-Völkenrode, Die landwirtschaftlichen Märkte zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1958/59, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 7. Jahrgang, Heft 7, Juli 1958, S. 215.

2) S. Esche, Ernst und Drews, Manfred, a.a.O., S. 31.

3) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 291 ff.

herrschende Marktstellung auf den Trinkmilchmärkten nicht zur Festlegung von Monopolpreisen mißbrauchen. Auf jeden Fall würde durch eine Freigabe der Preise für Trinkmilch das komplizierte, umstrittene Ausgleichssystem zwischen den Trinkmilch- und Werkmilchauszahlungspreisen in Wegfall kommen, und die Preisbildung für Trinkmilch würde von hemmenden politischen Einflüssen weitgehend befreit.

Wie das Problem direkter, preisregulierender Eingriffe in das Milchmarktgeschehen innerhalb der Europäischen Marktordnung gelöst wird, ist noch unbestimmt.

IV. Zusammenfassende Stellungnahme zur Trinkmilchmarktordnung der Bundesrepublik Deutschland

Der Trinkmilchmarkt wird in der Bundesrepublik weitgehend durch staatliche Eingriffe reguliert. Für Milch bestehen staatlich festgelegte und garantierte Einzugs- und Absatzgebiete der Molkereien. Der Wettbewerb ist somit bei der Milcherfassung und beim Trinkmilchabsatz praktisch ausgeschaltet.

Für Trinkmilch bestehen Festpreise, die über dem langfristigen Wettbewerbspreis der freien Marktwirtschaft liegen und durch die geregelten Liefer- und Abnahmebeziehungen sowie durch Trinkmilchkontingentierungen in ihrer Höhe gesichert werden. Die unterschiedlichen Verwertungsergebnisse zwischen der Trinkmilch- und Werkmilchverwendung werden mit Hilfe eines umfangreichen, komplizierten Ausgleichs- und Stützungssystems einander angeglichen.

Aus der gesetzlichen Regelung der Trinkmilchmärkte in seiner jetzigen Form ergeben sich verschiedene Vorteile. So werden durch die abgegrenzten Einzugs- und Absatzgebiete der Molkereien die Milcherfassung und -verteilung weitgehend rationalisiert. Damit ist eine Ersparnis von Sammel-

stellen-, Transportkosten und dergleichen verbunden. Weiterhin erleichtert die geordnete molkereimäßige Milcherfassung eine behördliche Kontrolle der Qualität und Hygiene der Milch. Schließlich sind infolge der Trennung der Trinkmilch von den Werkmilchmärkten die Trinkmilchverwendung und -preise nicht mehr den saisonalen und sonstigen kurzfristigen Milcherzeugungsschwankungen ausgesetzt. Die Markt- und Preisverhältnisse auf den Trinkmilchmärkten können weitgehend stabil gehalten werden, da auch die Nachfrage nach Trinkmilch nur wenig auf Preisänderungen reagiert.

Den Vorteilen stehen schwerwiegende Nachteile und Schwächen der Milchmarktordnung gegenüber, die eine grundsätzliche Neuordnung geboten erscheinen lassen. Die Nachteile sind vor allem dadurch bedingt, daß eine Anpassung der im besonderen Maße planwirtschaftlich ausgestalteten Milchmarktordnung an die geänderten Verhältnisse in der Bundesrepublik unterblieben ist.

Die Ausschaltung des freien Wettbewerbs auf den Milchmärkten hat zu einer produktivitätshemmenden Erstarrung der Molkereiwirtschaft und zu einer Lähmung der Initiative des Einzelnen geführt. Das regulierende Moment ist nicht das freie Spiel von Angebot und Nachfrage offener Märkte, sondern das Planhandeln eines schwerfällig arbeitenden, staatlichen Verwaltungsapparates. Die freie Preisbildung ist durch Festpreise ersetzt, so daß eine rationelle Wirtschaftsrechnung in den einzelnen Betrieben vereitelt wird.¹⁾ In den Großstädten und Konsumzentren wurden den Molkereien durch den staatlichen Schutz der Einzugs- und Absatzgebiete sowie durch die Festlegung von Trinkmilchkontingenten ein weitgehendes Angebotsmonopol und damit eine wirtschaftliche Machtposition eingeräumt. Damit wurde die Ausweitung des

1) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 211.

Trinkmilchabsatzes beeinträchtigt. Weder die zur Trinkmilchlieferung zugelassenen Molkereien noch der Handel stehen unter dem Zwang, alle vorhandenen Möglichkeiten zur Hebung des Trinkmilchabsatzes auszuschöpfen.

Die Erfahrungen mit der Trinkmilchmarktordnung lassen erkennen, daß der eigentliche ordnungspolitische Zweck, die Fehlentwicklungen und Störungen freier Milchmärkte zu vermeiden, gegenüber den einkommenspolitischen Zielen einer Stützung und Verbesserung der Milchauszahlungspreise zugunsten der Landwirtschaft stark in den Hintergrund getreten ist. Bei der besonders weitgehend am Kollektivgedanken ausgerichteten Milchmarktordnung kann nicht mehr von einer Marktordnung im eigentlichen Sinn gesprochen werden, sondern sie muß als eine Sonder- bzw. Verteilungsordnung bezeichnet werden. Der individuelle Spielraum wurde zu stark eingeengt, so daß die Trinkmilchmarktordnung weitgehend als systeminkonform angesehen werden muß.

Mit der Beseitigung der Konkurrenz auf den Milchmärkten durch staatliche Zwangsmaßnahmen wurde der Maßstab für eine unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten optimalen Preishöhe und Preisrelation auf den Milchmärkten beseitigt. Das Problem der Milcherzeugungsschwankungen wurde keiner Lösung zugeführt, sondern nur in vollem Umfange auf die Werkmilchmärkte abgewälzt.

Keine noch so durchdachte staatliche Regelung der Milchmärkte wird - bei allen seinen Vorteilen vor allem für die Landwirtschaft - im Hinblick auf das gesamtwirtschaftliche Ergebnis die Vorteile aufweisen können, die durch einen echten Leistungswettbewerb gegeben sind.

V. Zur Frage einer einheitlichen Organisation der Trink-
milchmärkte in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Gemäß Artikel 29 der Verordnung Nr. 13/64/EWG vom 5. Februar 1964 sollte bis zum 1. Juli 1965 eine Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation für Konsummilch erlassen werden, die bis spätestens 1. Dezember 1965 angewendet werden sollte.¹⁾ Wegen der bestehenden Schwierigkeiten ist mit einer definitiven Regelung erst im Jahre 1968 oder 1969 zu rechnen.²⁾

Die Mitgliedstaaten der EWG haben bisher die Trinkmilchmärkte unterschiedlich reguliert. In der Bundesrepublik gibt es z.B. eine staatliche Einzugs- und Absatzgebietsregelung, in Holland wird das gleiche Problem durch die "Produktschap for Zuivel" gelöst, in Luxemburg durch einen Konzern und in Italien durch Ortsmonopole.³⁾

Wie die Marktordnung für Trinkmilch im einzelnen aussehen wird, ist noch nicht geklärt. Solange die Stellung der Trinkmilch in der gemeinsamen Milchmarktordnung nicht festgelegt ist, bestehen die einzelstaatlichen Regelungen der Trinkmilchmärkte vorläufig unverändert weiter.⁴⁾

Die großen Unterschiede im System der Vermarktung von Trinkmilch in den einzelnen Partnerstaaten der EWG werfen Probleme auf, die auch im endgültigen Stadium des Gemeinsamen Marktes keine einheitliche Regelung für zweckmäßig erscheinen lassen. In jahrzehntelanger Entwicklung haben sich in den einzelnen Ländern der EWG auf Grund der unterschied-

1) S. Artikel 29 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 561.

2) S. o. Verf., Fortschritte auf der Agrarminister-Konferenz in Paris, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1966, Nr. 61, März 1966, S. 15.

3) S. Günther, Hermann-Ernst, Die Marktregulierung für Milch und Molkereiprodukte in Westeuropa, a.a.O., S. 17 ff.

4) S. Artikel 29 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 561.

lichen strukturellen Verhältnisse und der verschiedenartigen Verbrauchsgewohnheiten auf regionaler Ebene um die Konsumzentren Trinkmilchmärkte gebildet. Wenn man sich dann noch die Schwierigkeiten vor Augen führt, welche die Lösung des Ausgleichsproblems bereits in der Bundesrepublik aufwirft, so erscheint eine einheitliche europäische Marktordnung für Trinkmilch schwer zu erreichen. Der wiederholt erhobenen Forderung, das westdeutsche System der Trinkmilchmarktordnung für die gesamte EWG zu übernehmen, muß gerade der Gesichtspunkt entgegengehalten werden, daß die Trinkmilchmarktordnung in der Bundesrepublik speziell nach nationalen Erfordernissen ausgerichtet wurde. Die Erfahrungen mit der westdeutschen Milchmarktregulierung wird man aber bei der Einführung einer einheitlichen Organisationsform für die Trinkmilchmärkte in der EWG nicht entbehren können.

Als Lösung des Problems einer gemeinsamen Trinkmilchmarktordnung scheidet auch die Möglichkeit aus, einen Kompromiß dadurch herbeizuführen, daß die unterschiedlichen einzelstaatlichen Systeme auf mittlerer Ebene vereinheitlicht werden. Die tatsächlichen einzelstaatlichen Gegebenheiten können nicht unberücksichtigt bleiben.

Von der Bundesregierung wird die Auffassung vertreten, daß eine für alle EWG-Länder einheitliche Marktordnung bei der Trinkmilch nicht unbedingt erforderlich sei und in der Trinkmilchmarktordnung weitgehend nationale Interessen berücksichtigt werden sollten.¹⁾ Auch Neitzke steht auf dem Standpunkt, daß in der EWG keine Veranlassung bestehe, die Trinkmilchmärkte wegen ihres örtlichen Charakters nach einem gemeinsamen Organisationsschema zu regeln. Die Frage, ob in Zukunft konstante oder bewegliche Trinkmilchpreise

1) S. o. Verf., Bundesaußenminister Dr. Schröder diskutierte mit Milchwirtschaftlern, in "Molkerei- und Käserei-Zeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 40, September 1964, S. 1601.

zu erwarten sind, würde davon abhängen, ob ein Verwertungsausgleich in Verbindung mit einer Preisdifferenzierung durchgeführt wird.¹⁾ Nach Meinung des Verbandes der Deutschen Milchwirtschaft "soll die zu schaffende Marktorganisation für Konsummilch im wesentlichen nur die Rahmenbedingungen setzen, innerhalb derer die einzelnen Mitgliedstaaten ihre gewachsenen Ordnungen auf dem Gebiet der Milchwirtschaft weiter aufrecht erhalten können".²⁾

Bei der Konsummilch bietet sich die Koordinierung der nationalstaatlichen Regelungen an, wobei die unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten und Erfordernisse berücksichtigt werden können. Es muß aber dabei Vorsorge getroffen werden, daß Diskriminierungen zwischen Erzeugern und Verbrauchern der Mitgliedsländer der EWG unterbleiben. Diese Diskriminierung wäre z.B. dann gegeben, wenn die Bundesrepublik ihren Werkmilcherzeugern mit Hilfe der Stützungszahlungen durch den Trinkmilch-Werkmilchsausgleich weiterhin eine Aufbesserung der Milchsauszahlungspreise gewähren würde, ohne daß diese Ausgleichsregelung in den übrigen Partnerstaaten eingeführt werden würde. Als nationale Regelung hat somit das westdeutsche Ausgleichssystem keinen Bestand.³⁾

Weiterhin wären gemeinsame Wettbewerbsregeln zu schaffen und die Qualitätsbestimmungen, Hygieneanforderungen sowie die gewerbepolizeilichen, lebensmittelrechtlichen und steuerrechtlichen Vorschriften einander anzugleichen.

-
- 1) S. o. Verf., Der Weg zum Markt, Zusammenfassung des Vortrages von Prof. Dr. Neitzke am 24.4.1964 anläßlich der feierlichen Schlußsitzung der Milchwirtschaftlichen Woche in Kiel, in "Molkerei- und Käseereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 19, Mai 1964, S. 685.
 - 2) U. Verf., Bericht über die Tätigkeit des Verbandes der Deutschen Milchwirtschaft im Geschäftsjahr 1964, Bonn 1965, (unveröffentlicht), S. 6 ff.
 - 3) S. o. Verf., Bericht über die Tätigkeit des Verbandes der deutschen Milchwirtschaft im Geschäftsjahr 1964, a.a.O., S. 8.

Jedes milchwirtschaftliche Marktregulierungssystem hat die engen wechselseitigen Beziehungen zwischen den Trinkmilch- und Werkmilchmärkten bei der Durchführung marktgestaltender und -lenkender Maßnahmen zu beachten. Eingriffe in die Trinkmilchmärkte können deshalb nicht isoliert vom Marktgeschehen auf den übrigen milchwirtschaftlichen Märkten vorgenommen werden. Die Ordnung eines Teilbereichs der Milchwirtschaft kann nur als ein Glied des gesamten milchwirtschaftlichen Marktgeschehens gesehen werden.

Die Absicht der EWG, für Trinkmilch gleichfalls eine einheitliche Marktordnung im Gemeinsamen Markt zu errichten, läßt im Hinblick auf die bisherigen Erfahrungen mit der EWG-Marktordnung für Molkereiprodukte ¹⁾ und die übrigen Agrarmarktregulierungen die Vermutung zu, daß damit ein weiteres marktpolitisches Instrument zur Stützung und Verbesserung des Milchauszahlungspreises geschaffen werden soll, und somit nicht ordnungspolitische, sondern einkommenspolitische Erwägungen in den Vordergrund der Marktlenkungspolitik gestellt werden.

V. Die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette

1.) Grundsätzliches zur staatlichen Einfuhrlenkung und

Vorratshaltung auf dem Gebiet der Milchwirtschaft

Bei der Durchführung landwirtschaftlicher Marktordnungen spielten die Einfuhrregulierung und Vorratshaltung schon immer eine bedeutende Rolle. Unabhängig von den handelspolitischen Möglichkeiten einer Einfuhrsteuerung mittels Zöllen wurde zur Sicherung der Produktion und zur Stabilisierung des inländischen Preisniveaus gleichzeitig mit einer systematischen Vorratshaltung auf dem Binnenmarkt eine mengenmäßige Manipulierung der Einfuhren vorgenommen. Bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen ist ein stoßartiges Ange-

1) S. Seite 229 ff.

bot von innen und außen, das wegen der relativ gleichmäßigen Nachfrage keine sofortige Abnahme findet, je nach Jahreszeit und Ernteanfall stets zu erwarten.¹⁾

Die Formen der praktischen Durchführung von Einfuhrregulierungen sind vielseitig und ständig in Bewegung. Sie reichen von der Erhebung von Zöllen und Abschöpfungen, über Mengenregulierungen durch Kontingente und Bewilligungen bis zur Einfuhrsperre.²⁾ Mittels der staatlichen Vorratswirtschaft erfolgt eine Angebotslenkung durch einen "zeitlichen und gütermäßigen Brückenschlag zwischen gegenwärtiger Verfügbarkeit und künftigen Bedarf".³⁾

Im System der milchwirtschaftlichen Marktordnung der Bundesrepublik kam der Regulierung des Buttermarktes durch die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette eine besondere Bedeutung zu. Der Buttermarkt wurde mit Hilfe der "Importschleuse" gegenüber dem internationalen Wettbewerb und den Preisbildungen auf den Weltmärkten abgeschirmt, um der heimischen Agrarproduktion ausreichende Absatzchancen bei relativ stabilen Preisen zu geben und den Erfolg der marktpolitischen Eingriffe am Binnenmarkt nicht in Frage zu stellen. Da über 60 % der an die Molkereien in der Bundesrepublik gelieferten Milch zu Butter verarbeitet wird, war die mengenmäßige Regulierung der Buttereinfuhren zu einer Hauptstütze des inländischen Preisniveaus auf den milchwirtschaftlichen Märkten geworden.

Auf dem Binnenmarkt hatte die Einfuhr- und Vorratsstelle im Rahmen der westdeutschen Milchmarktordnung durch eine systematische Vorratshaltung bei haltbaren, lagerfähigen Molkereiprodukten wichtige Lenkungsaufgaben zu erfüllen. Auf Grund

1) S. Weber, Adolf, Agrarpolitik, a,a,O., S. 469.

2) S. Kruse, Alfred, Außenwirtschaft, Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, 2.Auflage, Berlin, 1965, S.325 ff.

3) Meinhold, Wilhelm, Vorratswirtschaft, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 11, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1961, S. 425.

der unterschiedlichen Angebots- und Nachfrageentwicklung bei Milch und Molkereiprodukten lagerte die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette während der Milchschwemme in den Frühjahrs- und Sommermonaten Butter und andere haltbare Milcherzeugnisse ein und brachte sie in den milchknappen Herbst- und Wintermonaten wieder auf den Markt. Die Vorratshaltung diente somit der zeitlichen und mengenmäßigen Angleichung der unterschiedlichen Erzeugungs- und Verbrauchsrythmen, gleichzeitig aber auch der Marktberuhigung und Preisstabilisierung.

Die marktstabilisierenden Bevorratsaktionen der Einfuhr- und Vorratsstelle erstreckten sich vorwiegend auf Butter, da der Buttererzeugung in der Bundesrepublik eine besondere Bedeutung zukommt.

Waren es vor der Weltwirtschaftskrise die beteiligten Wirtschaftskreise allein, die unter Ausnutzung des spekulativen Moments niedriger Sommerpreise und hoher Winterpreise im Sommer Butter einlagerten und im Winter wieder auf den Markt brachten, so erfolgte nach 1933 in zunehmendem Maße eine systematische, marktausgleichende Vorratshaltung durch staatliche Institutionen. Die marktstützenden öffentlichen Interventionskäufe und -verkäufe wurden zum unabdingbaren Bestandteil der staatlichen Preis- und Marktpolitik. Mit dieser Politik stabiler Preise wurde aber den Molkereien und dem Handel der finanzielle Spielraum für eine marktwirksame Vorratshaltung weitgehend genommen.

Inzwischen wurden die Bestimmungen über die Regelung der Einfuhr und die Vorratshaltung von Butter, Käse und sonstigen Milcherzeugnissen durch die Vorschriften der Europäischen Milchmarktordnung ersetzt. Ab 1. November 1964 ist in der Bundesrepublik an die Stelle der Importschleuse das Abschöpfungssystem der EWG getreten, während das System der Vorratshaltung von Butter im wesentlichen unverändert fortgeführt wird. Die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette übt somit weiterhin eine unerläßliche Mengen- und

Preissteuerung aus und ergänzt durch ihre Tätigkeit die übrigen marktregelnden Maßnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft.

2.) Rechtsnatur, Aufbau und Organe der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette

Im Hinblick auf die notwendige wirtschaftliche Beweglichkeit wurde die Einfuhr- und Vorratsstelle nicht in die unmittelbare Staatsverwaltung eingegliedert, sondern als eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Frankfurt/Main errichtet und dem Bundesernährungsminister unterstellt.¹⁾ Einzelheiten über den Aufbau der Einfuhr- und Vorratsstelle sowie die Bildung und Zuständigkeit der Organe wurden durch eine Satzung geregelt.²⁾

Die Organe der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette sind der Vorstand und der Verwaltungsrat. Der Vorstand hat die Einfuhr- und Vorratsstelle nach außen hin zu vertreten und die laufenden Geschäfte nach den gesetzlichen Vorschriften, der Satzung, den Weisungen des Bundesernährungsministers und den Beschlüssen des Verwaltungsrates zu führen. Der aus Vertretern der Bundesbehörden, Landesbehörden und der einzelnen Wirtschaftsgruppen gebildete Verwaltungsrat beaufsichtigt den Vorstand und entscheidet in allen grundsätzlichen Fragen.³⁾ Einen maßgebenden Einfluß auf die Tätigkeit der Einfuhr- und Vorratsstelle wurde dem Bundesminister eingeräumt, der dem Vorstand Weisungen erteilt und

1) S. § 15 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952 S. 811; Modest, Fritz, Kommentar zum Getreidegesetz, Heidelberg, 1953, S. 65.

2) S. Satzung der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, BGBl I 1951 S. 203.

3) S. §§ 4 ff. Satzung der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, BGBl I 1951 S. 203.

die Beschlüsse des Verwaltungsrates genehmigen muß.¹⁾

3.) Durchführung der Einfuhrregulierung und Vorratshaltung
durch die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette vor
Inkrafttreten der EWG - Milchmarktordnung

a) Regulierung der Einfuhr von Butter und Butterschmalz

Nach dem Milch- und Fettgesetz waren Butter und Butterschmalz vor der Einfuhr ins Bundesgebiet der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette zum Kauf anzubieten. Diese Andienungspflicht erstreckte sich auch auf Schweineschmalz, Margarine, Speisefette und Speiseöle, nicht dagegen auf Rohstoffe zur Herstellung von Margarine und Speisefette. Als Kaufpreis galt der von der Einfuhr- und Vorratsstelle festgesetzte Übernahmepreis. Die Übernahme der angebotenen Waren stand im Ermessen der Einfuhr- und Vorratsstelle. Lehnte sie die Übernahme ab, war eine Einfuhr unzulässig. Die Zollstellen durften deshalb die Einfuhr nur abfertigen, wenn eine Übernahmeerklärung der Einfuhr- und Vorratsstelle vorlag. Machte die Einfuhr- und Vorratsstelle von ihrem Übernahmerecht Gebrauch, dann verpflichtete sie gleichzeitig den Importeur, die angebotene Auslandsware zu dem von ihr festgesetzten Abgabepreis wieder zurückzukaufen. Weitere Auflagen, die insbesondere den Zeitpunkt der Weiterlieferung, die gebietliche Verteilung und den Verwendungszweck betrafen, konnten in den Übernahmevertrag mit aufgenommen werden.²⁾

1) S. § 15 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952 S. 811.

2) S. §§ 16/17 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952 S. 811; Bekanntmachung Nr. 10 der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette über die Neufassung der Bekanntmachung über das Verfahren zur Übernahme aus dem Ausland eingeführter Waren gemäß den §§ 15 und 16 des Milch- und Fettgesetzes vom 4. März 1954, in "Bundesanzeiger", Köln, 6. Jahrgang, Nr. 47, März 1954, S. 1.

Die Übernahme der eingeführten Waren durch die Einfuhr- und Vorratsstelle konnte nur erfolgen, wenn die Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft die Einfuhr bewilligt hatte. Damit die Importeure entsprechend disponieren konnten, wurden Möglichkeiten für Buttereinfuhren von der Außenhandelsstelle im Bundesanzeiger öffentlich ausgeschrieben, während die Einfuhr- und Vorratsstelle ihre Übernahmebereitschaft gleichzeitig ankündigte.¹⁾ Aufgabe der Außenhandelsstelle war die Vorbereitung und Durchführung von Importausschreibungen und zwar bis zur Genehmigung. Die Tätigkeit der Einfuhr- und Vorratsstelle begann vor der Zoll- oder Grenzabfertigung eines genehmigten Imports. Eine körperliche Übernahme der anbietungspflichtigen Butter durch die Einfuhr- und Vorratsstelle erfolgte im allgemeinen nicht, da die Einfuhren meist kontinuierlich auf dem Markt abgesetzt werden konnten.

Von einer Preisberichtigung durch unterschiedliche Festlegung der Übernahme- und Abgabepreise bei der Einfuhr von Butter wurde abgesehen.²⁾ Dies erklärt sich unter anderem aber schon deshalb, weil die andienungspflichtigen Butterimporte regelmäßig nur 4 - 5 % der inländischen Erzeugung erreichten. Eingeführte Butter wurde demnach lediglich durch einen Einfuhrzoll belastet. Die Einfuhr- und Vorratsstelle errechnete ihre Übernahmepreise auf der Grundlage des Angebots unter Berücksichtigung einer Importhandelsspanne.³⁾

Zeitweilige Sperrzeiten für die Weiterlieferung von Importbutter im Interesse des Marktausgleichs waren ebenfalls

1) S. § 2 Gesetz über die Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft vom 17. Dezember 1951, BGBl I 1951 S. 967.

2) S. o. Verf., Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Frankfurt/Main, 10. Geschäftsjahr, Rumpfgeschäftsjahr 1.4.1960 - 31.12.1960, Frankfurt/Main, 1961 (unveröffentlicht), S. 10.

3) S. Bekanntmachung Nr. 10 der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, a.a.O., Formblatt 2.

nicht verfügt worden, sondern es wurden zwischen der Außenhandelsstelle und der Einfuhr- und Vorratsstelle die Einfuhrtermine vor der Ausschreibung koordiniert. Praktisch war es so, daß die Einfuhr- und Vorratsstelle sich an den Grenzübergangsplätzen auf Mengen- und Qualitätskontrollen beschränkte und Ablehnungen bei angemeldeten Importen nur aus Qualitätsgründen aussprach.¹⁾ An die Stelle dieser Mengenregulierung ist ab 1. November 1964 das System der Abschöpfungen der Europäischen Milchmarktordnung getreten.

b) Vorratshaltung durch die Einfuhr- und Vorratsstelle

Bei der Regulierung der Märkte für Molkereiprodukte spielt neben der Lenkung der Einfuhr die öffentliche Vorratshaltung eine maßgebliche Rolle. Nach dem Milch- und Fettgesetz konnte der Bundesernährungsminister die Einfuhr- und Vorratsstelle beauftragen, bei Butter, Butterschmalz, Käse, Milchdauerwaren, Sahnedauerwaren, Schweineschmalz, Speisefette, Speiseöle oder anderen Erzeugnissen der Milch-, Fett- und Eierwirtschaft eine Vorratshaltung durchzuführen. In welchem Ausmaß die Einfuhr- und Vorratsstelle diese Produkte erwarb, einlagerte und wieder veräußerte, richtete sich nach der jeweiligen inländischen Marktlage und nach den hierfür bereitgestellten Haushaltsmitteln.²⁾

Nähere Einzelheiten über das Verfahren der Vorratshaltung enthielt das Milch- und Fettgesetz nicht. Auch fehlten Richtlinien, bei welcher Preis- und Marktentwicklung die Einfuhr- und Vorratsstelle auf dem Markt intervenieren sollte.

-
- 1) S. o. Verf., Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Frankfurt/Main, 12. Geschäftsjahr 1.1. - 31.12.1962, Frankfurt/Main, 1963 (unveröffentlicht), S. 10.
 - 2) S. § 16 Absatz 6 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBI I 1952, S. 811.

Während in den ersten Jahren nach der Errichtung der Einfuhr- und Vorratsstelle Gesichtspunkte der Ernährungssicherung die staatliche Vorratspolitik maßgebend bestimmten, erlangten die Momente des Marktausgleichs mit der Normalisierung der Versorgungsverhältnisse immer mehr an Bedeutung. Im Vordergrund dieser öffentlichen Vorratswirtschaft stand der inländische Buttermarkt. Zur Sicherung der Winterversorgung und zum Ausgleich der im Laufe des Jahres sonstwie auftretenden Marktschwankungen lagerte die Einfuhr- und Vorratsstelle während der Milchschwemme inländische Butter und unter Umständen auch Auslandsbutter ein und brachte sie während der Mangelperioden wieder auf den Markt. Die Einfuhr- und Vorratsstelle hatte die Weisung, einen ständigen Butternvorrat von 8700 t zu unterhalten.¹⁾ Darüber hinaus sollten die von der Einfuhr- und Vorratsstelle für den Marktausgleich angelegten Vorräte generell 10 000 t, also 33 % des durchschnittlichen monatlichen Butternverbrauchs, nicht überschreiten.²⁾ Neben diesen Buttereinlagerungen wurden wegen der besonderen politischen Verhältnisse in Westberlin Dauervorräte an Butter, Schweineschmalz, Margarinerohstoffe sowie Kondensmilch und in Westdeutschland seit ein paar Jahren eine Kondensmilchreserve unterhalten.³⁾

Bei der Vorratshaltung wurden Qualitätsansprüche nicht außer acht gelassen. Eine sorgfältige Auswahl der Einlagerungsbutter und strenge Kontrollen bei der Vorratshal-

1) S. o. Verf., Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Frankfurt/Main, 13. Geschäftsjahr 1.1. - 31.12.1963, Frankfurt/Main, 1964 (unveröffentlicht), S. 5.

2) S. o. Verf., Große Anfrage der Fraktion der SPD betr. Preissteigerungen für Lebensmittel, 94. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 11. Dezember 1959, in "Verhandlungen des Deutschen Bundestages", III. Wahlperiode, stenographische Berichte, Band 45, Bonn, 1960, S. 5191.

3) S. o. Verf., Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, 13. Geschäftsjahr, a.a.O., S. 5 ff.

tung haben dazu beigetragen, die Qualität der Kühlhausbutter zu erhalten. Regelmäßig wurde die Lagerungsdauer von 6 Monaten nicht überschritten.¹⁾

Ebenso wie bei der Regulierung der Einfuhren hatte die Einfuhr- und Vorratsstelle ihr Verfahren bei den Bevorratungsaktionen allgemein auf die öffentliche Ausschreibung abgestellt. Die Termine, Übernahmepreise, Abgabepreise und sonstige Bedingungen für den Ein- und Verkauf von Butter wurden veröffentlicht. Da die Einfuhr- und Vorratsstelle mit der Buttereinlagerung einen Mengenausgleich am Markt ausübte und damit zwangsläufig auch preisregulierend wirkte, konnte sie ihre Ein- und Auslagerungen nicht zum günstigsten Gebot ausschreiben. Die Übernahme- und Abgabepreise wurden deshalb vom Bundesernährungsminister unter weitgehender Berücksichtigung der Verwaltungsbeschlüsse angewiesen. Je nach Erfordernis wurden bei inländischer Butter der effektive Preis oder die Relation zu den Marktnotierungswerten, bei Auslandsbutter, die auf der Grundlage des Cif-Einstandswertes übernommen wurde, der Prozentsatz der Importspanne veröffentlicht.²⁾ Den Erwerbs- und Verkaufsgeschäften der Einfuhr- und Vorratsstelle lagen privatrechtliche Verträge zugrunde.

Die erworbene Butter konnte nur in gemieteten Kühlräumen eingelagert werden, da sich die Einfuhr- und Vorratsstelle nach den Bestimmungen des Milch- und Fettgesetzes bei der

1) S. o. Verf., Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Frankfurt/Main, 11. Geschäftsjahr, 1.1. - 31.12.1961, Frankfurt/Main, 1962 (unveröffentlicht), S. 3.

2) S. o. Verf., Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Frankfurt/Main, 6. Geschäftsjahr 1.4.1956 - 31.3.1957, Frankfurt/Main, 1957 (unveröffentlicht), S. 4; Bekanntmachung Nr. 31 über die Lieferungs- und Zahlungsbedingungen der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette vom 23. Mai 1956, in "Bundesanzeiger", Köln, 8. Jahrgang, Nr. 100, Mai 1956, S. 2.

kaufmännischen und technischen Durchführung ihrer Aufgaben der Einrichtungen der Wirtschaft bedienen sollte.

Die öffentliche Bevorratung von Butter sieht auch die "Europäische Milchmarktordnung" vor.

c) Regulierung der Ausfuhr und sonstige Aufgaben der Einfuhr- und Vorratsstelle

Die Erzeugnisse der Milch-, Fett- und Eierwirtschaft, die der Vorratshaltung unterlagen, durften nur mit Zustimmung der Einfuhr- und Vorratsstelle nach Genehmigung durch den Bundesernährungsminister ausgeführt werden.¹⁾ Damit sollte der Export wichtiger Nahrungsmittel verhindert werden.²⁾ Diese Bestimmung erklärte sich aus den besonderen wirtschaftlichen Verhältnissen, die während der Entstehung des Milch- und Fettgesetzes in Westdeutschland vorherrschten.

Eine Bedeutung hatte diese Vorschrift nicht, da wegen der hohen inländischen Butterpreise im Vergleich zu den Weltmarktpreisen nur vereinzelt geringe Mengen Butter ausgeführt wurden. Dagegen kann das Problem der Erschließung marktentlastender Exportmöglichkeiten für die westdeutsche Milchwirtschaft im gemeinsamen Markt durchaus akut werden, wenn die Milcherzeugung weiterhin steigt, der Verbrauch milchwirtschaftlicher Produkte sich aber nicht im gleichen Maße erhöht.

Die Durchführung bestimmter Sonderaufgaben für den Bund wurde der Einfuhr- und Vorratsstelle von Fall zu Fall übertragen. Diese berührten die milchwirtschaftliche Marktordnung aber meist nur am Rande.³⁾

1) S. § 16 Abs. 7 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10.12.1952, BGBl I 1952 S. 811.

2) S. Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, D.I.1, S. 78.

3) S. o. Verf., Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, 13. Geschäftsjahr, a.a.O., S. 9.

d) Kosten und Finanzierung der marktlenkenden Maßnahmen
der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette

Die Einlagerung von Butter ist sehr kostspielig und risikoreich. Butter kann wegen der begrenzten Haltbarkeit nur in Kühlräumen bei minus 12 - 18 Grad ohne wesentliche Qualitätsminderung 4 - 6 Monate eingelagert werden.

Einlagerungs-, Auslagerungs-, Untersuchungs-, Lagerungs-, Transport-, Finanzierungskosten und dergleichen belasten die Vorratshaltung von Butter in besonderem Maße. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Kosten einer Butternorratshaltung sowohl von der Sorte, die eingelagert wird, wie vom Alter, das die Butter während der Lagerzeit erreicht, beeinflußt werden. Sommerbutter ist im allgemeinen haltbarer und erreicht bei gleicher Lagerdauer bessere Auslagerungsqualitätsergebnisse als Winterbutter. So erklärt es sich auch, daß bei Winterbutter nur Lagerzeiten von 3 1/2 bis 4 1/2 Monaten, bei Sommerbutter dagegen von 4 1/2 bis 6 Monaten erreicht werden.

Bei einer Lagerdauer von 5 Monaten betragen die Kosten der Vorratshaltung über 10 % des Molkereiabgabepreises, und es ergibt sich bereits eine merkliche Qualitätsminderung. Dazu kommt noch wegen der unsicheren Produktions- und Verbrauchsentwicklung das erhebliche Risiko von Fehldispositionen. Können die eingelagerten Bestände bei notwendig werdenden Auslagerungen auf Grund der ungünstigen Marktlage nicht ohne Gefahren für das inländische Preisniveau abgebaut werden, sind kostspielige Umlagerungen notwendig.

Die Kosten der Butternorratshaltung und die Auslagerungsqualitätsergebnisse soll folgende Tabelle veranschaulichen:

Tabelle: Kosten der Vorratshaltung und Auslagerungs-
qualitätsergebnisse bei der Einfuhr- und Vor-
ratsstelle (nach Ergebnissen 1960 - 1961)

Lager- dauer	Kosten der Vorrats- haltung		Vorratsbutter als Mar- kenbutter ausgelagert	
	Sommer- butter	Winter- butter	Sommer- butter	Winter- butter
	DM je 1000 kg	DM je 1000kg	v.H.	v.H.
3 Monate	368.05	449.05	97	70
4 Monate	452.90	524.90	84	60
5 Monate	521.75	600.75	77	50
6 Monate	633.60	798.60	55	-
7 Monate	717.45	-	43	-
8 Monate	826.30	-	22	-

Quelle: Darstellung der Kosten für die Lagerung von Sommer-
butter und von Winterbutter, Tabelle erstellt von
der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Frank-
furt/Main vom 5. Dezember 1962, BE / 1 / 10 (un-
veröffentlicht).

Wenn auch ökonomische Gesichtspunkte infolge der hohen
Kostenbelastung und Verlustgefahr gegen eine umfangrei-
che Vorratshaltung sprechen, so dürfen andererseits Ren-
tabilitätserwartungen für eine staatliche Vorratshaltung
nicht ausschlaggebend sein. "Wird die Vorratswirtschaft ...
nicht in den Dienst leichtfertiger Fehlerwartungen ge-
stellt, so können ihre Kosten in geeigneten Fällen durch
volkswirtschaftliche Vorteile aufgewogen werden." ¹⁾

1) O. Verf., Gutachten des Ausschusses für landwirtschaft-
liche Marktordnung, a.a.O., S. 21.

Die Kosten der Lagerhaltung konnten wegen der geringen Preisschwankungen von der Einfuhr- und Vorratsstelle nur zu einem geringen Teil aus der Preisdifferenz zwischen Ein- und Auslagerungspreisen gedeckt werden. Es mußten deshalb erhebliche Mittel aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt werden, um die Kosten der Vorratshaltung bestreiten zu können.

Im übrigen finanzierte man die umfangreichen Einlagerungen mit Hilfe von Bankkrediten. Dabei konnte der Bundesfinanzminister Bürgschaften für Einlagerungskredite übernehmen, die von einer unter Führung der Landwirtschaftlichen Rentenbank gegründeten Bankengruppe oder von den Kreditinstituten gegeben wurden. Teilweise verwendete die Einfuhr- und Vorratsstelle zum Kauf von Einlagerungsbutter auch eigene Betriebsmittel. Die Einfuhr- und Vorratsstelle konnte zur Finanzierung ihrer Vorratshaltung aus Mitteln des Bundeshaushalts Eigenkapital bilden, dessen Höhe vom Bundesernährungsminister im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzminister bestimmt wurde.¹⁾ Noch fehlende Mittel wurden im Finanzausgleich bei den anderen Einfuhr- und Vorratsstellen gedeckt. Von April bis November 1964 wurden die Warenvorräte wie folgt finanziert:

1) S. § 21 Satzung der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, BGBI I 1951 S. 203; Gesetz zur Änderung des Gesetzes über eine Bundesbürgschaft für Kredite zur Finanzierung der Lebensmittelbevorratung vom 6. August 1953, BGBI I 1953 S. 883.

Tabelle: Finanzierung der Warenvorräte bei der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette

Zeit	Gesamtvorräte		Finanzierung in Millionen DM			
	Menge	Wert	Konsort. Kredit	Haus- halts- mittel Fonds	Rück- stell. bindl.	Finanzaus- gleich d. Einfuhr- u. Vorrats- stellen
	1000 t	Mill. DM				
1964						
30. 4.	68,0	269,5	164,1	98,0	7,4	-
31. 5.	78,0	339,6	222,1	98,0	./.	0,5
30.6.	85,3	391,7	218,7	98,0	0,5	74,5
31. 7.	88,7	409,0	213,1	98,0	0,4	97,5
31. 8.	88,0	409,5	211,5	98,0	./.	1,3
30. 9.	81,9	373,1	211,9	98,0	0,2	63,0
31.10.	70,5	303,0	169,6	98,0	5,9	29,5
30.11.	66,2	265,5	176,0	98,0	./.	6,2
					./.	2,3

Quelle: Tätigkeitsbericht Nr. 20 vom 1.5.1964 - 30.11.1964 des Vorstandes der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette vom 15. Dezember 1964, Frankfurt/Main, 1964 (unveröffentlicht), S. 7.

Die Kosten der Einfuhrregulierung wurden durch die Erhebung von Gebühren gedeckt. Von der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette wurde pro 100 kg anbiutungspflichtige Auslandsware 40 Pfennig Gebühren erhoben.¹⁾ Die Gebühreneinnahmen beliefen sich 1962 auf DM 334.900,--, 1963 auf DM 272.300,--.²⁾

1) S. Zweite Durchführungsverordnung zum Milch- und Fettgesetz, Gebührenordnung der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette vom 26. September 1951, in "Bundesanzeiger", Köln, 3. Jahrgang, Nr. 189, September 1951, S. 1. Neben der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette wurden von der Außenhandelsstelle bei der Einfuhr von Butter Gebühren erhoben. Siehe dazu Verordnung zur Änderung der Gebührenordnung der Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft vom 20. Januar 1958, in "Bundesanzeiger", Köln, 10. Jahrgang, Nr. 14, Januar 1958, S. 1.

2) S. o. Verf., Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, 13. Geschäftsjahr, a.a.O., S. 9.

4.) Bedeutung und Problematik der Einfuhrregulierung und staatlichen Vorratshaltung in der Bundesrepublik

a) Marktausgleichende Wirkung

Die Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette waren darauf abgestellt, mit Hilfe der Einfuhrschleuse und Vorratshaltung das Angebot von Butter und anderen Molkereiprodukten zeitlich, mengenmäßig und räumlich besser an die Nachfrageentwicklung anzupassen, um die Markt- und Preisverhältnisse zu stabilisieren.

Während in den ersten Jahren nach Aufhebung der Butterpreisvorschriften im Jahre 1952 übermäßig hohe Preisschwankungen die Markt- und Verbrauchsentwicklung stark belasteten, konnte die Einfuhr- und Vorratsstelle mit ihren angebotsregulierenden Maßnahmen schon nach kurzer Zeit eine erhebliche Verminderung der Butterpreisschwankungen herbeiführen, wie folgende Gegenüberstellung der höchsten und niedrigsten Verbraucherpreise für Butter erkennen läßt:

Tabelle: Höchste und niedrigste Verbraucherpreise für Markenbutter im Bundesgebiet (Monatsdurchschnitt)

	1952	1953	1954	1955	1961	1962	1963	1964	1965
	DM/kg								
Höchster Verbraucherpreis	7,31	7,20	6,67	7,00	7,15	7,28	7,52	7,78	7,81
Niedrigster Verbraucherpreis	5,60	5,84	6,09	6,51	6,57	7,15	7,29	7,52	7,80
Preisunterschied	1,71	1,36	0,58	0,49	0,58	0,13	0,23	0,26	0,01

Quelle: Wirtschaftszahlen, in "Agrarwirtschaft", Hannover, Jahrgang 1952 ff.

Ogleich bei der Buttereinfuhr von der Möglichkeit einer Preisangleichung an das Inlandspreisniveau durch Erhebung von Abschöpfungen bzw. Bezahlung von Subventionen kein Gebrauch gemacht wurde, hatte die Einfuhrschleuse für den inländischen Buttermarkt eine entscheidende Bedeutung erlangt.

Um die Importe an den Inlandsbedarf anzupassen, wurden Buttereinfuhren vorwiegend in den Wintermonaten zugelassen, wie die folgende Übersicht verdeutlicht:

Tabelle: Monatliche Buttereinfuhren in das Bundesgebiet im Durchschnitt der Jahre 1962 - 1964

Jan.	Feb.	März	Apr.	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.
in 1000 t											
4,1	4,4	1,5	1,1	1,3	0,7	1,0	1,6	1,9	2,2	3,1	3,2

Quelle: Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, Februar 1964, S. 110 und März 1965, S. 195.

Im Vergleich zur Inlandserzeugung waren die Buttereinfuhren bisher unbedeutend. Dies zeigt nachstehende Gegenüberstellung.

Tabelle: Herstellung und Einfuhr von Butter im Bundesgebiet

	1950/ 51	1958/ 59	1959/ 60	1960/ 61	1961/ 62	1962/ 63	1963/ 64	1964/ 65
in 1000 t								
Erzeugung	285	402	413	443	462	482	490	495
Einfuhr ^{a)}	36	13	47	13	40	43	39	19

a) Einschließlich Einfuhr im kleinen Grenzverkehr.

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965, a.a.O., S. 197.

Es wurde weiterhin die Einfuhr nicht einwandfreier Importbutter durch strenge Qualitätskontrollen an der Grenze verhindert.

Auf dem Binnenmarkt diente die Vorratshaltung der Einfuhr- und Vorratsstelle einer besseren Angleichung des inländischen Butterangebots an die Nachfrage. Dabei konnte die Einfuhr- und Vorratsstelle auch Auslandsbutter, die infolge von Fehleinschätzungen der Marktentwicklung, handelsvertraglichen Verpflichtungen und dergleichen entgegen den Erfordernissen

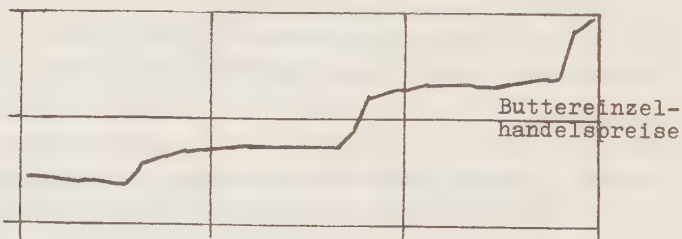
der inländischen Marktverhältnisse eingeführt werden mußte, zur Entlastung des Marktes einlagern. Die marktausgleichende Wirkung der Vorratshaltung zeigt folgende Darstellung:

Graphische Darstellung: Buttereinzelhandelspreise, -verbrauch, -erzeugung, -bestände der Einfuhr- und Vorratsstelle und Buttereinfuhrüberschuß

DM/kg
7,80

7,40

7,00

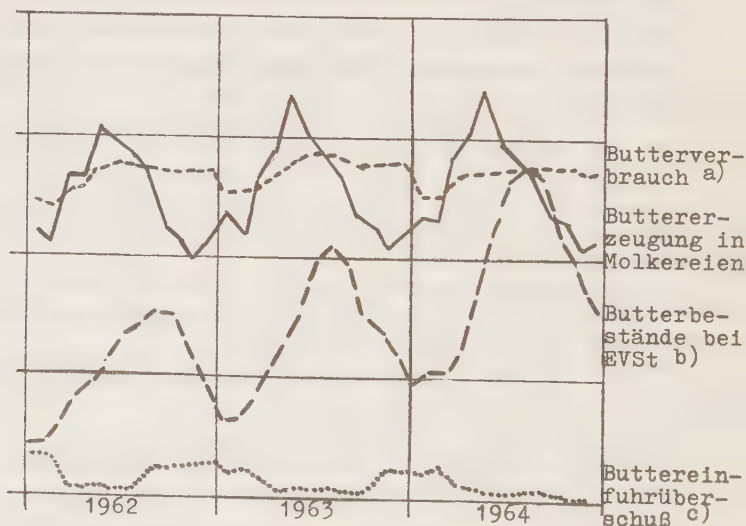


in 1000 t
60

45

30

15



- a) Ohne die in landwirtschaftlichen Betrieben hergestellte Butter;
- b) jeweils zum Monatsende in Reinfett;
- c) ohne Einfuhren im kleinen Grenzverkehr.

Quelle: Wirtschaftszahlen, in "Agrarwirtschaft", Hannover, Jahrgang 1962 ff.; Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, Februar 1962 ff.

Durch die Butterbevorratung wurde die saisonale Marktbewegung ausgeglichen. Das zeigt sich deutlich durch die gegen Jahresmitte zunehmenden und dann wieder abnehmenden Butterbestände bei der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette. Den Buttereinlagerungen im Frühjahr und Sommer standen Auslagerungen im Herbst und Winter gegenüber.

Mit der Politik relativ stabiler Markt- und Preisverhältnisse wurde der Einfuhr- und Vorratsstelle die Möglichkeit genommen, durch spekulative Ausnutzung unterschiedlicher Sommer- und Winterpreise die hohen Kosten bei der Vorratshaltung zu decken. Die Aufwendungen für die öffentlichen Buttereinlagerungen mußten deshalb, wie bereits ausgeführt wurde, hauptsächlich aus Bundesmitteln bestritten werden.

Mit zunehmender Schließung der Einfuhrlücke infolge steigender Inlandserzeugung zeigten sich schon bald nach der Währungsreform die Grenzen der staatlichen Einfuhrlenkung. Die Möglichkeiten der staatlichen Einfuhrplanung, die Preisentwicklung auf dem Buttermarkt durch eine mengenmäßige Regulierung der Importe wirksam steuern zu können, wurden bei sinkendem Einfuhrbedarf stark eingeengt. Dazu kam noch, daß durch die Liberalisierung des Käse- und Milchpulverimports die Abschirmung der Inlandsmärkte vor ausländischen Preiseinflüssen durchlöchert wurde.¹⁾ Aus diesem Grunde wurde der staatlichen Vorratshaltung von Butter erhöhte Bedeutung beigemessen. Das Problem unverwertbarer Marktüberschüsse läßt sich aber bei Erreichung der Selbstversorgungsgrenze auch mit Hilfe der Vorratswirtschaft auf die Dauer nicht lösen. Fehldispositionen bei der Vorausplanung des Einfuhr- und Vorratsprogramms, die sich wegen der unbestimmten Erzeugungs- und Nachfrageverhältnisse nie ganz vermeiden lassen, wirkten sich immer schwerwiegender auf die Stabilität des Buttermarktes aus. So konnte die Ein-

1) S. o. Verf., Die Agrarwirtschaft im Gemeinsamen Markt, Hrsg. Engel, Ernst, Hamburg und Berlin, 1957, S. 44.

fuhr- und Vorratsstelle die aus Importüberhängen der Monate Dezember 1959 bis Februar 1960 eingelagerte Auslandsbutter erst im Laufe des Jahres 1960 allmählich abbauen, wobei die Butterpreise stark zurückgingen.¹⁾ Die Grenzen staatlicher Vorratshaltung bei Butter werden vor allem seit 1964 besonders sichtbar. Der rückläufige Butterverzehr und die steigende Buttererzeugung ließen die Butterbestände der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette stark anwachsen.²⁾ Im Jahre 1964 gelangten rund 21,6 % der molkerei-mäßig hergestellten Butter zur Einlagerung. Infolge der hohen Butterbestände mußte die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette ganzjährig Butter ein- und auslagern, wobei die ausgelagerte Butter um etwa 40 Pfennig je kg unter dem Markenbutterpreis als Molkereibutter verkauft wurde.³⁾

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß sich regelmäßig durch staatliche Butterbevorratungsaktionen nur die kurzfristigen Saisonschwankungen vermindern lassen, während die Aufgabe des langfristigen Marktausgleichs bei noch bestehendem Einfuhrbedarf der Importregulierung zufällt. Langfristige Marktstützungsmaßnahmen durch Buttereinlagerungen scheitern regelmäßig an der begrenzten Haltbarkeit der Butter sowie den hohen Lager- und Umwälzungskosten. Voraussetzung für das Gelingen der lenkenden Eingriffe in den Buttermarkt ist, daß die Vorratsstelle die Marktentwicklung richtig beurteilt und zum geeigneten Zeitpunkt mit zweckmäßigen Mitteln in entsprechender Dosierung interveniert.

-
- 1) S. o. Verf., Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Frankfurt/Main, 10. Geschäftsjahr, a.a.O., S. 6.
 - 2) S. Darstellung der Butterbestände der Einfuhr- und Vorratsstelle auf Seite 172.
 - 3) S. Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1964 sowie Vergleichszahlen der EWG für 1963, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 86. Jahrgang, Folge 16, April 1965, S. 644.

b) Stützung der Werkmilchverwertung

Seit Aufhebung der Butterhöchstpreise im Sommer 1952 wurde die Preisbildung bei Butter nur noch indirekt durch die mengen- und preisausgleichenden Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette beeinflusst. Für die Werkmilchverwertung hatten deshalb die Markteingriffe der Einfuhr- und Vorratsstelle eine besondere Bedeutung erlangt.

Die preisstabilisierende Wirkung der Einfuhrregulierung und Vorratshaltung auf die Milchauszahlungspreise geht aus einem Vergleich der Saisonindizes der Milchleistung je Kuh und der Milcherzeugerpreise deutlich hervor. So bewegten sich die Saisonindizes der durchschnittlichen Milcherträge je Kuh in den Jahren 1964 und 1965 zwischen 83 % und 122 %, die Saisonindizes der Milchauszahlungspreise aber nur zwischen 95 % und 105 %.¹⁾

Gegen diese Politik der Preisstabilisierung wurde geltend gemacht, sie habe das Moment der Preisstützung für den Erzeuger zu einseitig zum Ziel gehabt. Die Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle sollten der Landwirtschaft kostendeckende Preise gewährleisten, wobei das anzustrebende Preisniveau nach den Durchschnittskosten der ungünstigen Grenzbetriebe ausgerichtet wurde. Die Folge dieser unter dem Kosten - Preisdicken durchgeführten Marktstützungspolitik, zu der auch das Prinzip der Priorität der Eigenerzeugung zählte, wäre die Herausstellung immer höherer Produktionskosten in den landwirtschaftlichen Betrieben und ein Nachlassen der Bemühungen, die Leistungsfähigkeit zu steigern, gewesen. Zum Beweis für die einseitige Marktstützungspolitik der Einfuhr- und Vorratsstelle zugunsten der Landwirtschaft wurde auf die mit Nachdruck betriebenen Einlagerungsaktionen bei sinkenden Preisen verwiesen, während zusätzliche Ausschreibungen für

1) S. Seite 38.

Importmöglichkeiten bei steigenden Preisen unterblieben.¹⁾

Weiterhin hätte die Einfuhr- und Vorratsstelle mit ihren angebotsausgleichenden Aktionen die volkswirtschaftlich nützlichen Preisschwankungen beseitigt. Die landwirtschaftlichen Betriebe hätten bei stabilisierten Preisen keinen Anlaß gehabt, ihre Produktionspläne zu ändern und den veränderten Marktverhältnissen anzupassen.²⁾

Zweifellos besteht beim System einer staatlichen Einfuhr- und Vorratsstelle mit ihren umfassenden wettbewerbsbeschränkten Eingriffsmöglichkeiten in hohem Maße die Gefahr, daß mit marktregelnden Maßnahmen einkommenspolitische Ziele zugunsten bestimmter Gruppen verfolgt werden. Tatsächlich muß aus dem Verhalten der Einfuhr- und Vorratsstelle der Schluß gezogen werden, daß Bestrebungen vorhanden waren und auch noch sind, durch Manipulationen bei der Durchführung marktpolitischer Maßnahmen auf die Höhe der Butterpreise und somit auf die Höhe der Milchauszahlungspreise Einfluß zu nehmen, um der Landwirtschaft kostendeckende Preise zu sichern. Insbesondere solange noch ein Einfuhrbedarf besteht, lassen sich durch eine Abschirmung des Inlandsmarktes gegenüber dem Weltmarktpreisniveau und durch eine saisonmäßige vorratspolitische Angebotsmanipulierung höhere Preise auf dem Binnenmarkt durchsetzen. Vor allem wenn die Nachfrage auf Preisänderungen nur wenig reagiert, kann eine derartige Einfuhr- und Vorratspolitik zum Ziele führen.³⁾

-
- 1) S. Hördemann, Helmut, Die Arbeit der Einfuhr- und Vorratsstellen in der Bundesrepublik, Freiburger Diss., 1957 (unveröffentlicht), S. 191 ff.; Boerckel, Werner, Einfuhr- und Vorratsstellen als Mittel der Agrarpolitik, Mainzer Diss., 1958, S. 91; Marbach, Fritz, Beitrag zur Problematik des kostendeckenden Preises, in "Wirtschaftsfragen der freien Welt", Festgabe für Ludwig Erhard, Hrsg. Beckerath, Erwin von, Meyer, Fritz W. und Müller-Armack, Alfred, Frankfurt/Main, 1957, S. 229 ff.
 - 2) S. Hördemann, Helmut, a.a.O., S. 199; Kallin, Gerd, a.a.O., S. 25.
 - 3) S. Schiller, Karl, Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarwirtschaft, a.a.O., S. 328.

Den Beweis für die verstärkt interessenbedingte einkommenspolitische Zielsetzung der Einfuhr- und Vorratspolitik geben die mit Nachdruck betriebenen Einlagerungsaktionen bei drohenden Preisrückgängen am Buttermarkt, während bei steigenden Preisen infolge Angebotsverknappung nur zögernd zusätzliche Einfuhrausschreibungen und Butterauslagerungen vorgenommen wurden.¹⁾ Auch der Vergleich der Preisentwicklung für Margarine und Butter läßt die preisstützende Wirkung der Importschleuse erkennen.

Tabelle: Preisrelation von Butter zu Margarine im Bundesgebiet

		1950	1960	1961	1962	1963	1964
Buttereinzelhandelspreis a)	DM/kg	5,50	6,52	6,82	7,20	7,35	7,58
Margarineeinzelhandelspreis b)	DM/kg	2,44	2,20	2,20	2,29	2,20	2,29
Margarinepreis in v.H. des Butterpreises	v.H.	44	34	32	31	30	30

a) Deutsche Markenbutter, b) Spitzensorte.

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965, a.a.O., S. 241.

Während die Preise für Margarine nur wenig angestiegen sind, weist die Preisentwicklung für Butter in den letzten Jahren einen deutlichen preissteigernden Trend auf. Die Preisrelation Butter zu Margarine hat sich zugunsten der Margarine verschoben. Die Einfuhr der Rohstoffe für Margarine war zollfrei und unterlag keiner mengenmäßigen Beschränkung. Margarine konnte deshalb zu Weltmarktpreisen erzeugt und

1) S. o. Verf., Was ist mit den Verlusten der Vorratsstelle?, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1956, Nr. 4, Januar 1956, S. 9; Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1959, Sonderdruck aus "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 81. Jahrgang, Folge 14, April 1960, S. 10.

angeboten werden.¹⁾

Abgesehen davon, daß jedes Streben nach kostendeckenden, gesicherten Preisen mit einem Nachlassen des Kosteneinsparungsimpulses und der Initiative des Einzelnen sowie mit einer Hemmung des ökonomischen Ausleseprozesses verbunden ist,²⁾ können gerade auf dem Buttermarkt Preismanipulationen zu hohen Preis- und Qualitätsverlusten führen. Zeigt sich an der Zunahme der öffentlichen Vorräte, daß ein Marktgleichgewicht sich nicht einstellt, so ist es schwierig, die preispolitischen Maßnahmen durch Abbau der Vorräte zu korrigieren, und es werden die Schwankungen provoziert, die gerade vermieden werden sollten.³⁾

Wegen der geringen Lagerfähigkeit der Butter und der Konkurrenzgefahr der wesentlich billigeren Speisefette kann durch staatliche Vorratshaltung die Höhe der Butterpreise und in der Folge die Höhe der Milchauszahlungspreise im Jahresdurchschnitt nur in beschränktem Umfang beeinflußt werden. Als Nahrungsfett ist Butter besonders der Substitutionsgefahr durch Margarine ausgesetzt. Während Butter im Vergleich zur Margarine immer teurer geworden ist, konnte die Margarine hinsichtlich Aussehen, Konsistenz, Geschmack und Vitamingehalt stark verbessert werden.⁴⁾ Bei hohen Butterpreisen gehen die Konsumenten mehr und mehr dazu über, anstelle von Butter Margarine zu verbrauchen. Wird dabei eine nachhaltige Änderung der Konsumgewohnheiten bewirkt, dann ist der Schaden der preisstützenden Maßnahmen für die Landwirtschaft nicht mehr zu beheben.⁵⁾

-
- 1) S. Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, D.I.1, S. 76.
 - 2) S. Dietze, Constantin von, Landwirtschaft und Wettbewerbsordnung, in "Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche", 66. Jahrgang, I. Halbband, Berlin, 1942, S. 20 ff.
 - 3) S. Meinhold, Helmut, a.a.O., S. 508.
 - 4) S. Schüttauf, Werner, Die Margarine in Deutschland und in der Welt, 3. Auflage, Hamburg, 1958, S. 13 ff.
 - 5) S. Giersch, Herbert, a.a.O., S. 328.

Die Butternorräte müssen wegen ihrer begrenzten Haltbarkeit nach einer gewissen Zeit in den Markt geschleust werden, was Schwierigkeiten und Marktstörungen verursacht, wenn die Aufnahmefähigkeit des Marktes nur gering ist. Es sind dann kostspielige Umwälzaktionen und Sondermaßnahmen notwendig. Seit Bestehen der Einfuhr- und Vorratsstelle lassen sich vorratspolitische, preisstützende Butterm Manipulationen nachweisen, die hohe Kosten und Preisverluste zur Folge hatten.¹⁾ Nach Ermittlungen des Bundesrechnungshofes beliefen sich die Bevorratungskosten bei der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette in den Jahren 1951 und 1952 auf 24 bzw. 14 Millionen DM, die Preisverluste bei Auslagerungen auf 18 bzw. 19 Millionen DM.²⁾ In einzelnen Jahren mußten erhebliche Mengen an eingelagerter Butter zu Butterschmalz verarbeitet werden.³⁾ Seit 1964 sind zusätzlich Preisverbilligungsaktionen zum Abbau der ständig anwachsenden Butterbestände in verstärktem Umfange notwendig.⁴⁾

Stark zunehmende Butternorräte bei gleichzeitigem Rückgang des Butterverbrauchs sowie steigende finanzielle Aufwendungen des Staates zur Durchführung von Umwälz- und Preisverbilligungsaktionen sind eine Folge der preisstützenden Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle. Auf dem Gebiet der Milchwirtschaft ist die Vorratswirtschaft zur Durchsetzung einkommenspolitischer Ziele wegen der damit verbundenen hohen Kosten und Risiken ein ungeeignetes Instrument. Mit der von der Einfuhr- und Vorratsstelle verfolgten Politik der Ausschaltung von Preisschwankungen auf dem But-

1) S. Institut für landwirtschaftliche Marktforschung Braunschweig-Völkenrode, Die landwirtschaftlichen Märkte zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1952/53, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 1. Jahrgang, Heft 7, Juli 1952, S.210; Hörde mann, Helmut, a.a.O., S. 173.

2) S. Hörde mann, Helmut, a.a.O., S. 173

3) S. Günther, Hermann-Ernst, Die Marktregulierungen für Milch und Molkereiprodukte in Westeuropa, a.a.O., S. 23.

4) S. Holst, Walter, Milchwirtschaft 1964, a.a.O., S.643 ff.; Holst, Walter, Milchwirtschaft 1965, a.a.O., S. 733 ff.

termarkt und der damit verbundenen Stabilisierung der Molke-
reiauszahlungspreise wurden neben den marktstörenden Preis-
verschiebungen und Spekulationen auch die volkswirtschaft-
lich zweckmäßigen Preisänderungen, die den Landwirten als
Richtschnur für die Ausrichtung ihrer Erzeugung dienen
sollen, beseitigt. Eine derartige Politik eines von allen
Preisschwankungen befreiten Marktablaufes entspringt sta-
tistischem Denken und führt zu einer Erstarrung der bestehen-
den Betriebsstruktur sowie der Formen und Methoden der Er-
zeugung.¹⁾ Volkswirtschaftlich ist ein solcher Ausgleich
unzweckmäßig, da für die Landwirte der Zwang und der finan-
zielle Anreiz fehlt, nach Möglichkeit die Milcherzeugung
in den milchknappen, kostenungünstigeren Wintermonaten zu
verstärken. Teilweise wird sogar, wie die Erfahrungen der
letzten Jahre zeigen,²⁾ durch die Politik der Preisnive-
lierung der saisonale Mengenrhythmus noch verschärft.³⁾

Bei dem Bemühen, durch eine entsprechende Vorratshaltung
und Einfuhrlenkung preisausgleichend zu wirken, kann es
sich nicht darum handeln, die Preisschwankungen völlig aus-
zuschalten. Vielmehr sollten nur die übermäßigen Preisbewe-
gungen abgeschwächt werden. Es darf aber nicht übersehen
werden, daß eine kurzfristige Anpassung des Milchangebots
der Landwirte an veränderte Marktverhältnisse wegen der
naturbedingten Milcherzeugung nur begrenzt möglich ist und
die Preise als wirksame Steuerungsmittel von Produktion
und Verbrauch in ihrer Wirkung eingeengt sind.

Wenn es auch nicht gelang, mit Hilfe der Einfuhr- und Vor-
ratspolitik die Werkmilchzahlungspreise an das Niveau der
Trinkmilchpreise heranzuführen, wie die bestehenden Unter-
schiede zwischen den Nettoverwertungsergebnissen von Trink-
milch und Werkmilch beweisen, so muß doch angenommen werden,

1) S. Herlemann, Hans-Heinrich, Grundlagen der Agrarpolitik,
a.a.O., S. 141 ff.

2) S. Seite 38 ff.

3) S. Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, a.a.O., S. 402.

daß mit Hilfe der Manipulierung des Butterpreises durch die Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle insgesamt gesehen eine Verbesserung der Milchauszahlungspreise erzielt wurde. Vor allem durch die restriktive Handhabung der Importschleuse, die einen nahezu vollkommenen Schutz der einheimischen Milchwirtschaft vor der Auslandskonkurrenz zur Folge hatte, konnte die inländische Preisentwicklung für Butter gegenüber den niedrigeren Weltmarktpreisen ¹⁾ wirksam abgeschirmt werden. Die preisstützende Auswirkung dieser Einfuhrpolitik liegt auf der Hand.

c) Auswirkungen auf die Lebenshaltungskosten und den Verbrauch sowie außenhandelspolitische Probleme

Bei kritischen Stellungnahmen zu den Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette spielen die Auswirkungen auf die Lebenshaltungskosten und den Verbrauch sowie die Außenhandelswirtschaft eine maßgebende Rolle.

Es wurde die Ansicht vertreten, die Einfuhr- und Vorratsstelle hätte mit ihren einfuhrbeschränkenden und preisstützenden Markteingriffen die Lebenshaltungskosten beträchtlich verteuert. Die preissenkende Wirkung billiger Einfuhren wäre verhindert und der Mehrverbrauch durch hohe Preise gehemmt worden. Kennzeichnend für die starke Belastung der Verbraucher wäre das Preisgefälle zwischen den Inlandspreisen und den Weltmarktpreisen gewesen.²⁾ Weiterhin hätte die restriktive Wirkung der Einfuhrschleuse den Erfordernissen unserer exportorientierten Industrielwirtschaft weitgehend widersprochen und die notwendige Aus-

1) S. Seite 182.

2) S. Bosch, Werner, Marktwirtschaft - Befehlswirtschaft, Heidelberg, 1960, S. 167; Boerckel, Werner, a.a.O., S. 66 ff.; o. Verf., Große Anfrage der Fraktion der SPD betr. Preissteigerungen für Lebensmittel, in "Verhandlungen des Deutschen Bundestages", III. Wahlperiode 1957, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Band 65, Bonn, 1960, Drucksache Nr. 1414 vom 23. November 1959.

weitung des Außenhandels behindert.¹⁾

Die Unterschiede zwischen den inländischen Butterpreisen und den Weltmarktpreisen waren in den vergangenen Jahren beachtlich. Wichtige Exportländer wie die Niederlande, Dänemark, Schweden, Neuseeland und Australien verzeichneten wesentlich niedrigere Butterpreise als die Bundesrepublik. Dies geht aus folgender Übersicht deutlich hervor:

Tabelle: Preise für molkereimäßig hergestellte Butter
I. Qualität ab Molkerei

	1960	1961	1962	1963	1964
	DM / kg				
Bundesrepublik	5,70	6,05	6,37	6,49	6,64
Niederlande	4,14	3,96	3,93	4,07	4,80
Dänemark	3,47	3,17	3,35	4,02	4,18
Schweden	4,36	4,48	4,06	4,60	5,15
Großbritannien, London					
Neuseeländische Butter a)	3,57	2,83	3,30	3,57	3,69
Dänische Butter b)	3,79	3,32	3,58	4,09	4,22
Australien	4,64	4,50	4,50	4,50	4,56

a) Ab Lager des "Dairy Board"; b) ab Kai.

Quelle: Erstellt nach Angaben der Zentralen Markt- und Preisberichtsstelle der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft GmbH, Bad Godesberg, Kölner Straße 142 - 148, vom 2. August 1965 (unveröffentlicht).

Soweit Buttereinfuhren überhaupt zugelassen wurden, waren die eingeführten Mengen zu gering, um überhaupt einen größeren Einfluß auf die Preisentwicklung am Binnenmarkt ausüben zu können, wie die Gegenüberstellung der inländischen Butterherstellung und der Buttereinfuhren der letzten Jahre erkennen läßt.²⁾

1) S. Teichmann, Ulrich, Die Politik der Agrarpreisstützung, a.a.O., S. 100 ff.; Hördemann, Helmut, a.a.O., S. 181.

2) S. Seite 171.

Durch die Politik hoher inländischer Butterpreise im Vergleich zum Weltmarktpreisniveau wurden die Verbraucher, und zwar vorzüglich die minderbemittelten Bevölkerungsschichten,¹⁾ stark belastet. Dazu kommt noch, daß die Einfuhr- und Vorratsstelle bei auftretenden Mangellagen zur Abwehr von Preisauftriebstendenzen nur zögernd höhere Buttereinfuhren zuließ.²⁾

Bei der verhältnismäßig hohen Preiselastizität der Nachfrage nach Butter ist zu vermuten, daß durch die Abschirmung des Inlandsmarktes vor den niedrigeren Weltmarktpreisen die Verbrauchsentwicklung nachteilig beeinflußt wurde. Die Konsumenten sind durchaus bereit, bei niedrigen Preisen den Butterverzehr auf Kosten der Nachfrage nach Margarine auszuweiten, während sie bei einem starken Ansteigen der Preise mit einer Einschränkung des Butterverbrauchs antworten und auf die billigere Margarine ausweichen. So ist der Butterverbrauch seit 1964 bei stark angestiegenen inländischen Butterpreisen erheblich zurückgegangen, wie die Darstellung auf Seite 47 zeigt, wobei noch zu berücksichtigen ist, daß ohne die Verbilligungsaktionen der Einfuhr- und Vorratsstelle der Butterverbrauch noch weiter abgenommen hätte.

Die Regulierungsmaßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle waren darauf abgestellt, Buttereinfuhren nur bei Bedarf zuzulassen. In der praktischen Handhabung hatte sich deshalb die regulierende Tätigkeit der Einfuhr- und Vorratsstelle als ein Hindernis für die nach Ausweitung des Handelsvolumens strebende Außenhandelswirtschaft erwiesen. Schwierigkeiten sind in den vergangenen Jahren insbesondere immer wieder dann entstanden, wenn ausländische Handelspartner ihre Bereitwilligkeit zum Import industrieller

1) S. Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, a.a.O., S. 428.

2) S. Holst, Walter, Milchwirtschaft 1959, a.a.O., S. 10.

Erzeugnisse aus Westdeutschland von der Abnahme ihrer landwirtschaftlichen Veredlungsprodukte wie Butter, Fleisch und dergleichen abhängig machten, ohne daß eine Einfuhrmöglichkeit gegeben war.¹⁾

Die Problematik jeder Einfuhrlenkung landwirtschaftlicher Erzeugnisse besteht darin, einmal den Verbrauchern billige Nahrungsmittel zu sichern und den Erfordernissen unserer exportorientierten Wirtschaft Rechnung zu tragen, andererseits die Landwirtschaft vor den Auswirkungen niedriger Weltmarktpreise und manipulierter Einfuhren zu schützen, um den wirtschaftlichen Fortbestand dieses wichtigen Wirtschaftszweiges der Volkswirtschaft zu ermöglichen.

Die produktiven Kräfte in einer Volkswirtschaft sind mannigfach und vielfältig. Zwischen den einzelnen Wirtschaftsgruppen und -zweigen bestehen verschiedenartige Abhängigkeiten und Zusammenhänge.²⁾ Der Verzicht auf einfuhrlenkende Maßnahmen löst in der heimischen Volkswirtschaft stets ein Geschehen aus, das bei manipulierten, wettbewerbsverfälschenden Einfuhren schwerwiegende Erschütterungen des wirtschaftlichen Gleichgewichts und somit Produktivitätsverluste zur Folge haben kann.³⁾ Vor allem bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen werden im internationalen Handel von Agrarexportländern Preisdifferenzierungen zwischen den Inlands- und Auslandsmärkten vorgenommen und der Auslandsverkauf zu Preisen durchgeführt, die wesentlich unter den Preisen im Inland liegen können.⁴⁾

1) S. Institut für landwirtschaftliche Marktforschung Braunschweig-Völkenrode, Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 1959/60, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 8. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1959, S. 384; o. Verf., Furcht vor Preissturz, in "Der Volkswirt", Frankfurt/Main, 6. Jahrgang, Nr. 13, März 1952, S. 18.

2) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 7 ff.

3) S. Weber, Adolf, Agrarpolitik, a.a.O., S. 475.

4) S. Kruse, Alfred, a.a.O., S. 721; Helander, Sven, Das Autarkieproblem in der Weltwirtschaft, Berlin, 1955, S. 149 ff.

Derartige Manipulationen, die durch den Außenhandel in die heimische Volkswirtschaft hineingetragen werden, können den Marktausgleich auf dem Binnenmarkt auf das äußerste erschweren ¹⁾ und treffen die Landwirtschaft mit ihrer naturbedingten, langfristigen Produktionsstruktur besonders stark.

Bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf jegliche Lenkung zu verzichten, wie es immer wieder gefordert wird, ²⁾ halten wir unter den heutigen Verhältnissen eines weltweiten Agrarinterventionismus und der unsicheren politischen Verhältnisse zum gegenwärtigen Zeitpunkt für verfehlt. Zur Sicherung der Ernährung muß unsere Landwirtschaft, die einen wichtigen Faktor unserer Wirtschaftsordnung bildet, in voller und wachsender Intensität erhalten bleiben. Das Risiko einer Abschnürung vom Ausland bei Mißernten, Produktionsausfällen und Krisensituationen ist ebenso evident wie die Notwendigkeit einer außenhandelswirtschaftlichen Verflechtung. ³⁾ Es sei in diesem Zusammenhang an die Praktiken der ausländischen Exporteure im Herbst 1959 erinnert, die es damals wohl verstanden, die Butterversorgungsschwierigkeiten in der Bundesrepublik finanziell für ihre eigenen Interessen auszunutzen. ⁴⁾ Die Preisforderungen des Auslandes lagen während der Monate Oktober und November 1959, als das inländische Butterangebot nicht mehr ausreichte, den Marktbedarf zu decken, wesentlich über den in-

1) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 112.

2) S. Boerckel, Werner, a.a.O., S. 108 ff.; Hördemann, Helmut, a.a.O., S. 207.

3) S. Meinhold, Wilhelm, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 315.

4) S. Schröder, Ludwig, Landwirtschaftliche Marktordnung hat Funktionsstörungen, in "Der Volkswirt", Frankfurt/Main, 13. Jahrgang, Heft 49, Dezember 1959, S. 2588.

ländischen Preisen.¹⁾

Zur Sicherung der Versorgung vor den Schwankungen und Unsicherheiten des Weltmarktes, aber auch zum Schutz des eigenen internen Lenkungsapparates vor wettbewerbsverfälschenden Einfuhren,²⁾ sind im gesamtwirtschaftlichen Interesse einfuhrregulierende Maßnahmen notwendig. Wieviel es für eine Volkswirtschaft wert ist, sich eine eigene Landwirtschaft auf Kosten einer gesicherten Versorgung mit Nahrungsmitteln zu erhalten, läßt sich objektiv nicht bestimmen,³⁾ sondern hängt von den jeweiligen Gegebenheiten ab.

Die Bundesrepublik ist auf Grund der bestehenden Strukturverhältnisse auf einen arbeitsteiligen Gütertausch mit dem Ausland angewiesen. Den Exporten von Industrieerzeugnissen stehen Einfuhren landwirtschaftlicher Produkte in einem erheblichem Umfang gegenüber.⁴⁾ Die Bundesrepublik kann ihr wirtschaftliches Potential nur in einer arbeitsteilig zusammenarbeitenden Weltwirtschaft voll zur Entfaltung bringen. Zwischen den einfuhrbeschränkenden Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle und den Exportinteressen unserer Industrie bestanden Reibungsschwierigkeiten, die sich verstärkten, je mehr der Einfuhrbedarf an Agrarprodukten infolge steigender Inlandserzeugung sich verengte.⁵⁾ Mit steigendem Industrieexport wurde es immer schwieriger, das

1) S. Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1960, Sonderdruck aus "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 82. Jahrgang, Folge 14, April 1961, S. 10.

2) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 112; Weber, Adolf, Kurzgefaßte Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 12.

3) S. Predöhl, Andreas, Außenwirtschaft, Göttingen, 1949, S. 166.

4) S. Tabelle Wert der Ein- und Ausfuhr nach Warengruppen, in "Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965", a.a.O., S. 253.

5) S. Riemann, Landwirtschaft an der Wende, in "Der Volkswirt", Frankfurt/Main, 8. Jahrgang, Nr. 6, Februar 1954, S. 10.

Primat der landwirtschaftlichen Inlandserzeugung und nach Begrenzung der Agrarimporte auf den echten Bedarf in der handelspolitischen Wirklichkeit durchzusetzen.

Wie schon frühere Überlegungen zeigten, kann die Agrarmarktregulierungspolitik nicht selbständig und losgelöst von ihren gesamtwirtschaftlichen Beziehungen und Auswirkungen betrachtet und angewandt werden. Die enge gesamtwirtschaftliche Interdependenz kommt in den Schwierigkeiten zwischen der restriktiven Einfuhrlenkungs politik zugunsten der inländischen Landwirtschaft und den handelspolitischen Erfordernissen unserer auf den Außenhandel angewiesenen Industriewirtschaft besonders klar zum Ausdruck. Es handelt sich dabei um das zentrale Problem von Autarkie und Freihandel. Wir treffen hier auf weltwirtschaftlicher Basis auf das gleiche Problem, das in der Volkswirtschaft durch die Eingliederung der Einzelwirtschaften in die Volkswirtschaft gestellt wird, und zwar die Frage nach dem zu verwirklichenden Maß von nationalindividueller Freibeweglichkeit und weltkollektiver Gebundenheit.¹⁾

Jede Gesamtwürdigung des Außenhandels hat zu berücksichtigen, daß das stetige Fundament der Volkswirtschaft die eigene Produktionsleistung ist. Dem Außenhandel kommt aber nicht nur eine ergänzende Bedeutung zu, sondern er schafft eine ständige Anregung zur Intensivierung und Rationalisierung der inländischen Erzeugung und fördert die Leistungssteigerung durch Spezialisierung. Der Außenhandel wird dadurch zum Mittel der Erhöhung der Ergiebigkeit in einer Volkswirtschaft.²⁾ Andererseits dürfen die Gefahren und Risiken eines weitgehenden Verzichts auf einfuhr lenkende Maßnahmen bei Agrarprodukten und die damit verbundenen nachteiligen Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit unserer Landwirtschaft nicht übersehen werden.

1) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre a.a.O., S. 148.

2) S. Meinhold, Wilhelm, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 317.

Bei der Außenhandelspolitik das volkswirtschaftlich zweckmäßige Maß von Freiheit und Bindung zu finden, gehört zu den schwierigsten Aufgaben der Wirtschaftspolitik.¹⁾ Im Hinblick auf die produktive Gesamtentwicklung der Volkswirtschaft muß der "handelspolitische Gleichgewichtspunkt"²⁾ zwischen den Schutzinteressen der westdeutschen Landwirtschaft vor der ausländischen Konkurrenz einerseits und der Notwendigkeit einer ausreichenden, billigen Versorgung der Verbraucher mit Nahrungsmitteln sowie den Erfordernissen der exportorientierten Industriewirtschaft andererseits gefunden werden. Die zweckentsprechende Auswägung von nationalwirtschaftlicher Selbständigkeit und weltwirtschaftlicher Verflochtenheit bedingt dabei die Einschaltung zwischenstufiger Verbände, um das vertikale Gleichgewicht der Pyramidenstufen zu verwirklichen.³⁾ Im Einzelfall hängt das Maß der Eingliederung einer Volkswirtschaft in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung von verschiedenen Gegebenheiten, wie Entwicklung des Verkehrswesens, Sicherung des Weltfriedens und Stand des humanitären Solidariätsbewußtseins der Nationen ab.⁴⁾

Die einfuhrlenkenden Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle sollten nicht, wie es immer wieder gefordert wird ⁵⁾ und praktisch in der Bundesrepublik der Fall war, von dem Streben nach ernährungswirtschaftlicher Autarkie sowie Absatzgarantie und kostendeckenden Preisen für die inländische

1) S. Weber, Adolf, Agrarpolitik, a.a.O., S. 473.

2) Predöhl, Andreas, a.a.O., S. 165.

3) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 148.

4) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 149.

5) S. Sonnemann, Theodor, Die Landwirtschaft im Industriestaat, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 6. Jahrgang, Heft 8, August 1957, S. 233; Riecke, H.I., Nahrungsmittelleinfuhr und Marktordnung, in "Der Volkswirt", Frankfurt/Main, 14. Jahrgang, Heft 7, Februar 1960, Beilage Ernährungswirtschaft, S. 21.

Landwirtschaft bestimmt sein.¹⁾ Auch die Landwirtschaft und die Milchwirtschaft bedürfen ständig der von außen her kommenden Impulse zur Rationalisierung, Kostensenkung und Qualitätsverbesserung. Ziel der einflusslenkenden Maßnahmen sollte, wie überhaupt sämtlicher wirtschaftspolitischer Eingriffe, die Herstellung und Erhaltung einer optimalen volkswirtschaftlichen Produktionsstruktur und eines produktiven Gleichgewichts auf den Märkten sein. Die einzelnen Maßnahmen zum Schutz der westdeutschen Milchwirtschaft sind unter dem Gesichtspunkt ihrer Ergiebigkeit für das Wirtschaftsganze zu betrachten. Die Analyse der jeweiligen Produktivität kann dann im Einzelfall Einfuhrbeschränkungen durchaus als notwendig erscheinen lassen. Damit erhält man die Gewähr, daß die gesamtwirtschaftlichen Interessen gewahrt bleiben.

Die marktausgleichenden Bevorratungsaktionen einer staatlichen Einfuhr- und Vorratsstelle sind auf dem Buttermarkt solange als günstig für die Verbrauchsentwicklung zu werten, als keine preiserhöhenden Marktmanipulationen damit verbunden sind. Der Butterverbrauch ändert sich im Laufe eines Jahres im Gegensatz zur Erzeugung nur verhältnismäßig wenig. Da die Konsumenten an stark schwankenden Preisen nicht interessiert sind, kann durch eine preisausgleichende Vorratspolitik eine positive Wirkung auf den Butterverbrauch erzielt werden, wenn auch andere Faktoren, wie das Einkommen der Käufer, die Dringlichkeit des Bedarfs, die Preisrelation zu Margarine usw. die Nachfrage maßgebend mitbestimmen.

1) S. Herlemann, Hans-Heinrich, Grundlagen der Agrarpolitik, a.a.O., S. 152 ff.

d) Nachteilige Auswirkungen der marktbeherrschenden Stellung der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette und Mangel im System der staatlichen Einfuhrlenkung und Vorratshaltung

Seit Bestehen der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette wurde die Marktpolitik dieser staatlichen Institution heftig kritisiert. Bereits kurze Zeit nach Errichtung der Einfuhr- und Vorratsstelle mußte sich der Bundestag mehrmals mit ihrer Tätigkeit befassen. Es wurden Mißachtungen der von der Regierung gegebenen Richtlinien, Abweichungen von den gültigen Verkaufsbedingungen sowie Tendenzen zur Ausweitung des Machtbereiches in einem erheblichen Umfange festgestellt.¹⁾

Die marktbeherrschende Stellung der Einfuhr- und Vorratsstelle birgt zweifellos die Gefahr einer einseitigen Begünstigung einzelner Wirtschaftsgruppen, aber auch die Gefahr einer produktivitätshemmenden Beeinträchtigung des Leistungswettbewerbs, des ökonomischen Ausleseprozesses und der Initiative der Einzelwirtschaften in sich.

Wesentliche volkswirtschaftliche Nachteile ergaben sich vor allem dann, wenn die Einfuhr- und Vorratsstelle ihre eigentliche Aufgabe, einen Marktausgleich im gesamtwirtschaftlichen Interesse herbeizuführen, überschritt und durch Manipulationen bei der Einfuhr- und Vorratshaltung interessenbedingte, einkommenspolitische Ziele zu verwirklichen versuchte. So wurde, wie bereits ausgeführt, um einen höheren Milchauszahlungspreis für die Milcherzeuger durchzusetzen, auf dem Buttermarkt, der teilweise auf saisonbedingte Einfuhren angewiesen ist, das ausländische Angebot durch eine restriktive Einfuhrlenkung verknappt

1) Eine ausführliche Darstellung der Verstöße der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette gegen die Marktordnungsgesetze findet sich bei Hörde mann, Helmut, a.a.O., S.168 ff.

und gleichzeitig das inländische Angebot durch vorratswirtschaftliche Maßnahmen saisonmäßig manipuliert. Die in den Begründungen zu den Marktordnungsgesetzen zum Ausdruck gebrachten wirtschaftspolitischen Absichten, die staatlichen Eingriffe auf ein Mindestmaß zu beschränken und einen volkswirtschaftlich zweckmäßigen Leistungswettbewerb zu fördern,¹⁾ sind nicht beachtet worden. Die interessenbedingten Markteingriffe der Einfuhr- und Vorratsstelle belasten nicht nur die Verbraucher und den Bundeshaushalt, sondern beeinträchtigen den Wettbewerb und das Funktionieren der Marktordnung nachteilig. Die Gründe für Marktstörungen und Mißverhältnisse auf den Märkten müssen zum Teil auf die Fehldispositionen der Einfuhr- und Vorratsstelle und auf das schwerfällig arbeitende staatliche Marktregulierungssystem zurückgeführt werden.

Für die zentrale Einfuhrplanung und Vorratshaltung ist es infolge der unbestimmten zukünftigen Produktions- und Verbrauchsentwicklung im Inland unmöglich, den Bedarf im voraus exakt zu bestimmen, um die erforderlichen Maßnahmen rechtzeitig auf die Marktentwicklung abzustellen. Die Zahlen der Statistik zeigen lediglich die Marktentwicklung in der Vergangenheit an,²⁾ so daß sie nur einen gewissen Anhaltspunkt geben können. Zu diesen Schwierigkeiten kommen noch bürokratische Hemmungen, die schnelle Abwehraktionen bei plötzlich auftretenden Marktstörungen verhindern. Dies hat sich im Herbst 1959 deutlich gezeigt, als zusätzliche Buttereinfuhren zur Abwehr vorübergehender Preisauftriebstendenzen wegen verspäteter Ausschreibung erst eintrafen, nachdem die Butterpreise bereits wieder gesunken waren. Der auf dem Inlandsmarkt bestehende Preisdruck wurde da-

1) S. o. Verf., Entwurf eines Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten vom 26. Juli 1950, a.a.O., Drucksache Nr. 1243 vom 26. Juli 1950.

2) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 98.

durch noch verstärkt, so daß die Butterpreise trotz Marktentnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle auf den Stand der Preise von 1954 zurückgingen.¹⁾

Verzögerungen bei der Einfuhrlenkung ergaben sich auch aus dem Nebeneinander von Einfuhrstelle und Außenhandelsstelle.

Für die Aktionen der Einfuhr- und Vorratsstelle war überhaupt das Fehlen gewisser Grundsätze und Richtlinien von Nachteil. Konnte die Einfuhr- und Vorratsstelle in den ersten Jahren nach Erlaß der Marktordnungsgesetze ihre Markteingriffe nach den damals noch fixierten Butterpreisen ausrichten, so hatte sie nach Aufhebung der Preisvorschriften keine Anhaltspunkte mehr, bei welchen Preisen sie Butter ein- und auslagern oder einführen sollte. Auftretende Unstimmigkeiten und Mißverständnisse als Folge dieses Mangels erschwerten die Zusammenarbeit und brachten zusätzliche Schwierigkeiten für den angestrebten Marktausgleich.

Erschwerungen und Hemmungen bei der Durchführung des Marktausgleichs hatten ihren Grund auch darin, daß der Einfuhr- und Vorratsstelle nicht genügend finanzielle Mittel zur Verfügung standen. Immer wieder kam es vor, daß Kredite und Zuschüsse nicht rechtzeitig bereitgestellt wurden und deshalb notwendige Markteingriffe unnötigerweise verzögert wurden oder ganz unterbleiben mußten.²⁾ So konnte Ende 1959 zur Abwehr der Preisauftriebstendenzen die zu diesem Zeitpunkt teure Auslandsbutter auf den niedrigeren Inlandspreis nicht herabgeschleust werden, da für diesen Zweck keine Haushaltsmittel zur Verfügung standen.³⁾

Daß es Situationen geben kann, in denen auch die Maßnahmen

1) S. Holst, Walter, Milchwirtschaft 1960, a.a.O., S. 10.

2) S. o. Verf., Fett-Vorratsstelle unter der Lupe, Unstimmigkeiten als Folge von Systemfehlern?, in "Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung", Stuttgart, 10. Jahrgang, Nr. 52, Juli 1955, S. 9.

3) S. Schröder, Ludwig, Landwirtschaftliche Marktordnung hat Funktionsstörungen, a.a.O., S. 2588.

einer staatlichen Einfuhrlenkung und Bevorratung nicht mehr zum Ziele führen, spricht nicht unbedingt gegen das System der staatlichen Einfuhr- und Vorratsstelle.

5.) Marktmanipulationen durch die Absatzzentralen der Molkereien

Auf Beschluß des Deutschen Bauernverbandes wurde im Jahre 1952 der sogenannte Krisenfonds für die deutsche Milchwirtschaft" als Zweckvermögen aus Beiträgen der Milcherzeuger gebildet. Er wurde später als "Milchförderungsfonds" weitergeführt.¹⁾

Der Milchförderungsfond soll nach den Richtlinien vom 1. Januar 1955 folgenden Maßnahmen dienen: ²⁾

- (1) Bereitstellung von Mitteln zur Qualitätsförderung der Milch;
- (2) Bereitstellung von Mitteln zur Förderung des Absatzes von Milch und Milcherzeugnissen;
- (3) Bereitstellung von Mitteln zur Qualitätsförderung der Milch und Milcherzeugnisse;
- (4) Bereitstellung von Krediten und Zuschüssen zur Butterbevorratung.

Die Verwaltung des Fonds unterliegt einem Kuratorium, das aus den Präsidenten der landwirtschaftlichen Verbände besteht. Ende 1955 betrugen die Mittel des Fonds 14,9 Millionen DM.³⁾

Aus Mitteln des Fonds wurden Einlagerungen der Absatzzen-

-
- 1) S. Büntig, Heinz, Kartellrechtliche Würdigung des "Milchförderungsfonds", in "Wirtschaft und Wettbewerb", Düsseldorf, 6. Jahrgang, Heft 6, Juni 1956, S. 410.
 - 2) S. o. Verf., Richtlinien für die Aufbringung und Verwendung des Milchförderungsfonds, in "Deutsche Bauernkorrespondenz", Bonn, 8. Jahrgang, Nr. 4, Januar 1955, S. 6.
 - 3) S. o. Verf., Verwendung des Milchförderungsfonds, in "Raiffeisen-Rundschau", Bonn, 8. Jahrgang, Nr. 9, September 1956, S. 229.

tralen zur Stützung des Butterpreises im Interesse der Landwirtschaft finanziert. Auf Grund der weitgehenden genossenschaftlichen Verflechtung der Molkereiwirtschaft gelang es den Molkereiabsatzzentralen mit dem Milch-, Fett- und Eierkontor als zentrale Dachorganisation an der Spitze, unabhängig von den Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle durch eigene Bevorratungsaktionen Einfluß auf die Preisbildung am Buttermarkt zu nehmen. Wie aus folgender Tabelle zu ersehen ist, erreichten die Butterbestände bei den Molke-
reien und Absatzzentralen in einzelnen Jahren eine beträchtliche Höhe und überstiegen teilweise die Bestände der Einfuhr- und Vorratsstelle erheblich.

Tabelle: Bestände an Butter im Bundesgebiet a)

Butter bei	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
	in 1000 t Reinfett									
Molkereien u. Absatz- zentralen	10,5	8,1	7,5	12,0	7,1	6,3	4,5	5,8	6,6	5,9
Einfuhr-u. Vorratsst.	0,6	3,6	2,8	10,8	12,7	35,5	16,3	21,0	28,5	39,7

a) Butterbestände jeweils zum 1. Juli.

Quellen: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1959, a.a.O., S. 186; Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965, a.a.O., S. 198.

Nach Angaben von Esche-Drews erfolgen die Einlagerungen der übrigen Wirtschaft vorwiegend durch die Absatzzentralen.¹⁾²⁾

Auch in das Einfuhrgeschäft mit Butter konnte sich das Kontor immer mehr einschalten und einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die Einfuhrtermine und -preise ausüben.³⁾

1) S. Esche, Ernst und Drews, Manfred, a.a.O., S. 168.

2) Vom Milch-, Fett- und Eierkontor in Hamburg sowie von den Absatzzentralen waren keine Unterlagen zu erhalten.

3) S. Esche, Ernst und Drews, Manfred, a.a.O., S. 169.

Die einflußreiche Marktstellung des Kontors und der Molkereizentralen auf dem Buttermarkt ist immer wieder Gegenstand heftiger Kritik gewesen. So wurde eingewandt, die Landwirtschaft strebe mit Hilfe der milchwirtschaftlichen Absatzorganisation und des Milchförderungsfonds das Erfassungsmonopol für Butter an und schalte den Wettbewerb aus, um das Geschehen auf dem Buttermarkt einseitig in ihrem Interesse beherrschen zu können.¹⁾ Der private Handel würde ausgeschaltet, die Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle durchkreuzt und die Butterpreise auf Kosten der Verbraucher künstlich hochgehalten werden. Neben den marktausgleichenden Eingriffen der Einfuhr- und Vorratsstelle wären die interessengebundenen Marktmanipulationen der milchwirtschaftlichen Absatzorganisation weder marktwirtschaftlich noch sozial vertretbar.²⁾

Die Marktmanipulationen der milchwirtschaftlichen Absatzzentralen lassen erkennen, daß Tendenzen zur monopolartigen Beherrschung des Buttermarktes bestehen. Verschiedentlich waren vor Erlaß des Kartellgesetzes Molkereizentralen in Prozesse wegen Verstöße gegen die alliierten Dekartellisierungsbestimmungen verwickelt.³⁾ Auch hat das Kontor immer

-
- 1) S. Gabriel, Siegfried L., Landwirtschaft und Wettbewerbsordnung, Heft Nr. 3 der Schriftenreihe des Instituts für Handelsfragen Bad Godesberg, Hannover, 1954, S. 17 ff.; o. Verf., Bundeswirtschaftsministerium beanstandet den "Milchförderungsfonds", in "Wirtschaft und Wettbewerb", Düsseldorf, 6. Jahrgang, Heft 5, Mai 1956, S. 352 ff.; Büntig, Heinz, a.a.O., S. 406 ff.
 - 2) S. Gleiss, A. und Zipfel, W., Landwirtschaft und Kartellrecht, Die Marktordnung in der Milchwirtschaft nach geltendem und künftigem Recht, Stuttgart, 1955, S. 32.
 - 3) S. o. Verf., Preisabsprachen zwischen Molkereigenossenschaften, Urteil der Großen Strafkammer des LG Braunschweig vom 18.6.1952 - 7 KMs / 3 / 51, in "Wirtschaft und Wettbewerb", Düsseldorf, 1./2. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1952, S. 805 ff.; o. Verf., Empfehlungen einer zentralen Molkerei - Absatzgenossenschaft zum Butterpreis, Urteil des LG Hamburg vom 6.3.1952 - 13 Is 3826/51, in "Wirtschaft und Wettbewerb", Düsseldorf, 1./2. Jahrgang, Heft 9/10, September/Okttober 1952, S. 649 ff.

wieder versucht, durch Zurückhaltung der Vorräte auf die Höhe der Butterpreise einen Einfluß auszuüben. So hat das Kontor gegen Jahresende 1955, als die Einfuhr- und Vorratsstelle infolge Erschöpfung ihrer Vorräte der steigenden Preisentwicklung tatenlos zusehen mußte, nur zögernd Auslagerungen vorgenommen, um den hohen Butterpreis zu stützen.¹⁾

Die Förderung des Absatzes und der Qualität milchwirtschaftlicher Erzeugnisse durch Bereitstellung von Mitteln des Milchförderungsfonds kann volkswirtschaftlich als wünschenswert angesehen werden. Dagegen bestehen gegen die Verwendung des Milchförderungsfonds zur Finanzierung markt- und preisstützender Maßnahmen erhebliche wirtschaftspolitische Bedenken. Zum Wesen berufsständischer Zusammenschlüsse gehört es, die Interessen der vertretenen Berufsgruppe wahrzunehmen.²⁾ Den Berufsständen liegen die unmittelbaren Gruppeninteressen näher.³⁾ Deshalb stehen bei den Maßnahmen der interessen gebundenen Absatzzentralen nicht übergeordnete volkswirtschaftliche Gesichtspunkte im Vordergrund, sondern Ziel der Maßnahmen der Absatzzentralen ist die Manipulierung und Beherrschung des Marktes und der Preisentwicklung im Interesse der Landwirtschaft. Die Marktbeteiligten "suchen stets - wo immer es möglich ist - Konkurrenz zu vermeiden und monopolistische Stellungen zu erwerben oder zu behaupten".⁴⁾ Es besteht kein Zweifel, daß durch ein derartiges Verhalten Störungen und gesamtwirtschaftliche Friktionen entstehen, sofern der Staat nicht willens und in der Lage ist, einzugreifen, um einen Macht- und Interessen-

1) S. Hördemann, Helmut, a.a.O., S. 193.

2) S. Seraphim, Hans-Jürgen, Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 207.

3) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 326.

4) Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 31.

ausgleich herbeiführen.¹⁾ Soweit aus übergeordneten Gesichtspunkten marktregelnde Eingriffe als notwendig erachtet werden, ist dies allein Aufgabe des Staates und nicht der Berufsstände und ihrer Organisationen. Dabei kann sich der Staat bei der Durchsetzung dieser Aufgaben mittelstufiger Wirtschaftsverbände bedienen. Aber immer muß die maßgebende Regulierungsbefugnis bei der staatlichen Spitze liegen.²⁾

Die hohen Verluste, die im Zusammenhang mit den marktbeeinflussenden Vorratsaktionen auftraten,³⁾ zeigten den absatzzentralen andererseits deutlich die Gefahren und Grenzen von Preisstützungsmaßnahmen auf dem Buttermarkt. Während die staatliche Vorratshaltung die Kostenfrage hinter übergeordneten gesamtwirtschaftlichen oder außerökonomischen Notwendigkeiten zurücktreten lassen kann, ist dies den Einzelwirtschaften und ihren Organisationen auf die Dauer nicht möglich.⁴⁾ Keine noch so starke Marktstellung der absatzzentralen kann die Risiken von Butterbevorratungsaktionen ausschalten, die sich vor allem aus den Besonderheiten des Angebots und der Nachfrage sowie den Eigenarten landwirtschaftlicher Produkte ergeben.

Die Entwicklung der Butterbestände in den letzten Jahren bei den absatzzentralen und bei der Einfuhr- und Vorratsstelle deutet darauf hin, daß die risikoreiche, kostspielige Politik der Preisstützung der Milchauszahlungspreise durch Vorratshaltung in verstärktem Maße von der Einfuhr- und Vorratsstelle übernommen wurde. Die staatliche Einfuhrlenkung und Vorratshaltung wurde somit in weitgehendem Maße zu einem einkommenspolitischen Instrument.

1) S. Seraphim, Hans-Jürgen, Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 207.

2) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 200 ff.

3) S. Hördemann, Helmut, a.a.O., S. 193.

4) S. Meinhold, Wilhelm, Vorratswirtschaft, a.a.O., S. 426.

6.) Zusammenfassende Stellungnahme zu den Maßnahmen der
Einfuhr- und Vorratsstelle im Rahmen der westdeutschen
Milchmarktordnung

Im Rahmen der milchwirtschaftlichen Marktordnung im Bundesgebiet kam dem System der staatlichen Einfuhrlenkung und Vorratshaltung eine wichtige Rolle zu. Durch die Import-schleuse wurde der inländische Buttermarkt gegen den Weltmarkt wirksam abgeschirmt. Aus den Schätzungen von Erzeugung und Bedarf wurde unter Berücksichtigung der Vorratslage der jeweilige Einfuhrbedarf ermittelt. Importe wurden nur zugelassen, soweit sich ein Einfuhrbedarf ergab.

Auf dem Binnenmarkt diente die staatliche Vorratshaltung dem Marktausgleich zwischen Angebot und Nachfrage. Die Milcherzeugung und somit auch die Butterproduktion unterliegen starken Saisonschwankungen. Demgegenüber bleibt der Verbrauch im Laufe eines Jahres relativ konstant. Hohe Preisschwankungen kennzeichnen deshalb den freien Buttermarkt. Zur Angleichung des Angebots an die Nachfrage wurde Butter in der Zeit der Milchschwemme im Frühjahr und Sommer eingelagert und während der milchknapen Wintermonate wieder ausgelagert. Unterstützt wurde diese marktausgleichende Vorratshaltung durch eine entsprechende Abstimmung der Einfuhren, die nach Möglichkeit in die butterknappe Zeit verlegt wurde. Der enge wirtschaftliche Funktionszusammenhang zwischen Einfuhrlenkung und Binnenmarktregulierung trat hierbei besonders hervor.

Das westdeutsche System der Einfuhr- und Vorratslenkung war stark umstritten. Den Vorteilen stehen gewichtige Nachteile gegenüber, die jeder Wirtschaftspolitiker erkennen und gegeneinander abwägen muß.

Die Vorteile der staatlichen Einfuhr- und Vorratsregulierung bestanden einmal darin, daß das stark schwankende, saisonbedingte Angebot von innen und außen aufgefangen und an die Nachfrageentwicklung angeglichen werden konnte. Da-

durch wurde eine gleichmäßige Marktversorgung und ein ausgeglichenes Marktgeschehen erreicht und die wirtschaftspolitisch nachteiligen Folgen eines ständigen Wechsels zwischen Über- und Unterversorgung vermieden. Die Preisverhältnisse auf dem Binnenmarkt wurden stabilisiert und gegenüber den Ausschlägen des Weltmarktpreisniveaus abgeschirmt. Gleichzeitig wurde eine Konjunkturstetigkeit ermöglicht.¹⁾ Wegen der Besonderheiten von Angebot und Nachfrage sind sowohl die Landwirte als auch die Verbraucher im allgemeinen bei Agrarprodukten an einer ausgeglichenen Preisentwicklung interessiert. Preis- und mengenpolitische Eingriffe können deshalb auf Märkten, auf denen das Auseinanderfallen von Angebot und Nachfrage strukturell bedingt ist, als systemfördernd angesehen werden.²⁾

Durch die mengenmäßige Lenkung der Einfuhr konnten marktstörende billige Butterimporte wirksam abgewehrt werden. Von einzelnen Ländern werden Agrarprodukte auf dem Weltmarkt wesentlich billiger als im Inland angeboten, um die nur begrenzt haltbaren Überschüsse absetzen zu können.³⁾

Nachteilige Auswirkungen der marktpolitischen Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle ergaben sich vor allem daraus, daß die eigentliche Aufgabe des Marktausgleichs übersritten und das Moment der Preisstützung bei allen Interventionen stark in den Vordergrund gerückt wurde mit dem Ziel, für die Landwirtschaft kostendeckende, stabile Preise durchzusetzen. So wurden bei sinkenden Preisen Einlagerungsaktionen mit Nachdruck betrieben und Einfuhren weitgehend unterbunden, während bei Angebotsverknappungen und Preissteigerungen zusätzliche Einfuhren und Auslagerungen nur zögernd und teilweise verspätet vorgenommen wurden.

1) S. Meinhold, Wilhelm, Vorratswirtschaft, a.a.O., S. 429.

2) S. Tuchtfeldt, Egon, Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, a.a.O., S. 228.

3) S. Kruse, Alfred, a.a.O., S. 721.

Die saisonalen Preisschwankungen wurden im Interesse der Landwirtschaft nahezu beseitigt.

Die Folge der Vernachlässigung der marktwirtschaftlichen Funktion der Preise und ihre Manipulation zu einkommenspolitischen Zwecken war eine Erstarrung der landwirtschaftlichen Betriebsverhältnisse, eine Hemmung der Anpassung der Betriebs- und Produktionsgestaltung an die marktwirtschaftlichen Erfordernisse und eine Verzerrung des Preisgefüges. Die Initiative zur Rationalisierung und Kosteneinsparung wurde weitgehend ausgeschaltet. Die Marktpolitik auf dem Gebiet der Milchwirtschaft hatte ähnlich wie die gesamte Agrarpolitik mehr und mehr einen sozialpolitischen Charakter angenommen.¹⁾ Infolge der einkommenspolitischen Zielsetzung wurde die Aufrechterhaltung der Markteingriffe zugunsten der Landwirtschaft unter dem Druck der zunehmenden Inlandserzeugung zur Existenzfrage für zahlreiche landwirtschaftliche Betriebe mit ihrer überkommenen Betriebsstruktur.²⁾

Manipulationen der Butterpreise mit Hilfe der Vorratshaltung führten wegen der begrenzten Haltbarkeit der Butter und der unbestimmten Angebots- und Nachfrageentwicklung wiederholt zu hohen Qualitäts- und Preisverlusten und belasteten den Bundeshaushalt erheblich. Teilweise waren auch bürokratische Hemmnisse und Tendenzen zur monopolistischen Beherrschung des Marktes durch die Einfuhr- und Vorratsstelle die Ursache für Fehlentwicklungen und Marktverzerrungen. Der Einfuhr- und Vorratsstelle fehlte weitgehend das erforderliche dynamische Element zur rechtzeitigen Anpassung ihrer Maßnahmen an die Gegebenheiten der Marktverhältnisse. Verstöße gegen die Marktordnungsbestimmungen stellten schließlich die Rechtsgrundlagen der Marktordnung über-

1) S. Herlemann, Hans-Heinrich, Grundlagen der Agrarpolitik, a.a.O., S. 123.

2) S. Herlemann, Hans-Heinrich, Grundlagen der Agrarpolitik, a.a.O., S. 153.

haupt in Frage.

Die restriktive Einfuhrpolitik verteuerte die Lebenshaltung der Verbraucher und stand in Widerspruch mit den außenhandelspolitischen Erfordernissen unserer exportorientierten Wirtschaft. Die hohen, durch die Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle gestützten Butterpreise bewirkten in den letzten Jahren eine Konsumverlagerung von Butter zu Margarine und anderen billigeren Speisefetten.

Die öffentliche Vorratshaltung und Einfuhrlenkung, wie sie in der Bundesrepublik gehandhabt wurde, hat mit ihren Zielen und Methoden den marktwirtschaftlichen Rahmen weitgehend gesprengt. Die Maßnahmen lassen die Absicht erkennen, mit wettbewerbsbeschränkenden Mitteln des Agrarprotektionismus auch die nicht konjunkturell bedingten Krisensymptome in der Landwirtschaft zu bekämpfen.¹⁾ In verstärktem Maße trat anstelle der eigentlichen Aufgabe des interessenneutralen Marktausgleichs die einkommenspolitische Zielsetzung einer Preissicherung und -stützung zugunsten der Landwirtschaft.

Wegen der Besonderheiten der Angebots- und Nachfrageverhältnisse auf den milchwirtschaftlichen Märkten ist unabhängig von den handelspolitischen Möglichkeiten einer Einfuhrsteuerung mittels Zöllen ein innerer Marktausgleich zum Auffangen der Angebotsschwankungen und zur zeitlichen und mengenmäßigen Anpassung der Einfuhren notwendig.²⁾ Eine staatliche Einfuhrlenkung und Vorratshaltung kann deshalb auch innerhalb einer Wettbewerbsordnung als konform angesehen werden. Voraussetzung ist aber, daß die Einfuhr- und Vorratspolitik darauf abgestellt ist, auf funktionsschwachen Märkten durch entsprechende marktpolitische Maßnahmen einen volkswirtschaftlich zweckmäßigen Marktausgleich herbeizuführen. Dagegen steht die Tätigkeit der Einfuhr- und Vor-

1) S. Herlemann, Hans-Heinrich, Landwirtschaftliche Marktordnung, a.a.O., S. 497.

2) S. Meinhold, Wilhelm, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 178.

ratsstelle in Widerspruch mit den Prinzipien der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik, wenn sie durch eine vollkommene Abschirmung gegenüber dem Ausland und mittels umfangreicher Marktentnahmen, die zur Ansammlung schwer verkäuflicher Vorräte führen, eine interessenbedingte Preisstützungspolitik zugunsten bestimmter Wirtschaftsgruppen betreibt.¹⁾

Aufgabe der Einfuhrlenkung und Vorratshaltung kann nicht die einseitige Einkommensstützung zugunsten bestimmter Wirtschaftsgruppen sein, sondern nur die zweckmäßige, gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Ordnung der milchwirtschaftlichen Märkte. So gilt es insbesondere mit geeigneten wirtschaftspolitischen Mitteln der tendenziellen Gleichgewichtslosigkeit der milchwirtschaftlichen Märkte entgegenzuwirken, wobei die Lenkungsfunction der Preise weitgehend zur Geltung gebracht werden sollte, um einer Erstarrung der landwirtschaftlichen Betriebs- und Produktionsstruktur entgegenzuwirken.²⁾ Dem Wirtschaftspolitiker stehen zu diesem Zweck ausreichende konform wirkende Instrumente zur Verfügung. Eine starre Preispolitik mit weitreichenden Lenkungsmaßnahmen ist wohl für Notzeiten eine wirtschaftspolitische Notwendigkeit, nicht aber in Zeiten normaler Verhältnisse.

Soweit vorratspolitische Maßnahmen erforderlich sind, sollte das ökonomische Gebot der optimalen Lagerhaltung³⁾ beachtet werden. Gleichzeitig sollten die Bemühungen um einen Marktausgleich auf den Binnenmärkten durch eine entsprechende Einfuhrlenkung unterstützt werden. Bei wettbewerbsverfälschenden Einfuhren wären geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Die Bundesrepublik kann sich aus der weltwirtschaftlichen

1) S. Niehaus, Heinrich, Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik, a.a.O., S. 249 ff.

2) S. Herlemann, Hans-Heinrich, Grundlagen der Agrarpolitik, a.a.O., S. 141 ff.

3) S. Meinhold, Wilhelm, Vorratswirtschaft, a.a.O., S. 428.

Verkettung nicht lösen. Der wirtschaftliche Wohlstand in Westdeutschland hängt nicht nur von der Leistungsfähigkeit unserer Landwirtschaft ab, sondern gleichzeitig von der Ausfuhr industrieller Erzeugnisse. Das Problem der Agrarschutzpolitik der Zukunft berührt deshalb die Grundlagen des ganzen Wirtschaftslebens der Bundesrepublik und steht in engem Zusammenhang mit der gesamten Wirtschaftspolitik. Zwischen den beiden Polen, der Förderung produktiver weltwirtschaftlicher Eingliederung und der zweckmäßigen Entwicklung eigenständiger nationaler Produktivkräfte, muß die Außenhandelspolitik die richtige Synthese finden.¹⁾

7.) Einfuhrlenkung und Vorratshaltung nach Inkrafttreten der Europäischen Milchmarktordnung

a) Einführung einer Abschöpfungs- und Erstattungsregelung

Abschöpfungen bilden in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft das entscheidende Steuerungsmittel für Einfuhren landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Sie treten an die Stelle der unterschiedlichen nationalen Einfuhrregelungen, ersetzen also in der Bundesrepublik das restriktive Grenzscheusensystem der Einfuhr- und Vorratsstellen.²⁾ Als bewegliche Einfuhrabgaben sind sie dazu bestimmt, niedrigere Einfuhrpreise auf das höhere Inlandspreisniveau heraufzuschleusen und Preisschwankungen von den Inlandsmärkten abzuhalten.

1) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 148.

2) S. Gesetz über die Erhebung der Abschöpfungen nach Maßgabe der Verordnungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die schrittweise Errichtung gemeinsamer Marktorganisationen für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse (Abschöpfungserhebungsgesetz) vom 25. Juli 1962, BGBl I 1962 S. 453.

Das System der Erhebung von Abschöpfungen bei der Einfuhr milchwirtschaftlicher Erzeugnisse aus Drittländern und Partnerstaaten gilt seit 1. November 1964 auch in der Bundesrepublik. Von der Abschöpfungsregelung sind zunächst Butter, Käse, Kondensmilch, Milchpulver, Blockrahm und dergleichen betroffen.¹⁾ Im Handel zwischen den Partnerstaaten ist die Geltungsdauer der Abschöpfungsregelung auf die Zeit der Preisannäherung während der Übergangszeit begrenzt, in der sich die Abschöpfungsbeträge schrittweise bis zu ihrer Beseitigung verringern. Damit sollen die vorläufig noch zwischen den Partnerstaaten bestehenden Preisdiskrepanzen ausgeglichen und die Einhaltung der Preise im importierenden Mitgliedstaat ermöglicht werden.²⁾

Mit der Einführung der Abschöpfungsregelung sind im Handel zwischen den Mitgliedstaaten und mit Drittländern unvereinbar

- (1) die Erhebung von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung;
- (2) die mengenmäßige Beschränkung der Einfuhren.

Im Binnenhandel der Gemeinschaft rechtfertigen sie außerdem den Verzicht auf

- (3) die Anwendung von Mindestpreisen gemäß Artikel 44 EWG - Vertrag;
- (4) die Inanspruchnahme von nach Artikel 45 EWG - Vertrag abgeschlossenen langfristigen Verträgen;
- (5) die Erhebung von Ausgleichsabgaben nach Artikel 46 EWG - Vertrag.³⁾

-
- 1) Bei Importen von bestimmten Käsesorten, wie Emmentaler, Greyerzer und dergleichen, gelten Sonderbestimmungen nach Artikel 2 Abs. 3 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 552.
 - 2) S. Verordnung über die Einführung einer Abschöpfungsregelung und die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktordnung für Milch und Milcherzeugnisse, Entwurf vom 7. Mai 1962, a.a.O., S. 3.
 - 3) S. Artikel 12 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 555 ff; Artikel 46 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl II 1957 S. 766.

Die praktische Durchführung der Abschöpfungsregelung obliegt in der Bundesrepublik der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette in Verbindung mit der Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft.¹⁾ Die Abschöpfungen werden durch die Bundesfinanzbehörden erhoben.²⁾

Zum Ausgleich der Preisunterschiede stützt sich das Abschöpfungssystem der EWG auf sogenannte "Schwellenpreise", die den "Frei-Grenze-Preisen" des Exportlandes gegenübergestellt werden. Der Unterschied zwischen diesen beiden Werten bildet die Grundlage für die Abschöpfungen.

Die Schwellenpreise werden von den Mitgliedstaaten als Einfuhrpreise jährlich im voraus bestimmt und veröffentlicht. Sie gelten jeweils für ein Milchwirtschaftsjahr, das vom 1. April bis 31. März dauert. In der Bundesrepublik setzt der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Schwellenpreise fest.³⁾

Die Schwellenpreise liegen um einen bestimmten Betrag über den Marktpreisen. Jeder Mitgliedstaat setzt bis zur Preisvereinheitlichung für jedes Erzeugnis nur einen an allen Grenzen gültigen Schwellenpreis fest. Dieser ist in gleicher Weise auf den Binnenhandel in der Gemeinschaft wie auf den Handel mit Drittländern anwendbar. In der Phase des Gemeinsamen Marktes sollen dann nur noch für den gesamten Bereich der EWG einheitliche Schwellenpreise bestehen.

Die Schwellenpreise bieten den Einfuhrländern einen zusätzlichen Preisschutz; sie wirken als Einfuhrmindestpreise.

-
- 1) S. §§ 3 ff. Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 28. Oktober 1964, BGBl I 1964 S. 821.
 - 2) S. § 2 Gesetz über die Erhebung der Abschöpfungen, BGBl I 1962 S. 453.
 - 3) S. § 2 Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 28. Oktober 1964, BGBl I 1964 S. 821.

Sie werden jeweils vor Beginn des Wirtschaftsjahres bekanntgegeben, um dem Importhandel die Möglichkeit für langfristige Dispositionen zu geben.

Für das Milchwirtschaftsjahr 1964/65 wurden die einzelnen Schwellenpreise für Milcherzeugnisse auf der Grundlage von Referenzpreisen ermittelt zuzüglich der sogenannten Präferenzpauschale und gegebenenfalls zuzüglich eines zusätzlichen Betrages, der für jedes Erzeugnis nach Maßgabe des Absatzes festgesetzt wurde.¹⁾ Die Referenzpreise für die unter die gemeinsame Marktregelung fallenden Molkereiprodukte wurden für jedes Partnerland nach den im Jahre 1963 durchschnittlich erzielten inländischen Preisen ab Molkerei zuzüglich eines pauschal berechneten Betrages für die Transportkosten bis zum Großhandel und unter Berücksichtigung von Veränderungen, die sich aus der Festlegung der einzelstaatlichen Richtpreise und der vorgesehenen Verringerung der Beihilfen ergaben, errechnet.²⁾

Den Schwellenpreisen werden zur Errechnung der Abschöpfung die "Frei-Grenze-Preise" gegenübergestellt, die für die Partnerstaaten und die Drittländer unterschiedlich aufgebaut sind.

Beim Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten werden die "Frei-Grenze-Preise" auf der Grundlage der Herstellerpreise des Lieferlandes errechnet. Dazu kommen eine Pauschale für Transportkosten bis zur Grenze des Einfuhrlandes und die Grenzüberschreitungskosten. Die bei der Ausfuhr erstatteten inländischen Abgaben werden abgezogen.³⁾ Die Beträge für

1) S. Artikel 4 Verordnung 13/64/EWG des Rates vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 553.

2) S. Artikel 5 Verordnung 13/64/EWG des Rates vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 553 ff.

3) S. Artikel 3 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rates vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 552; Verordnung Nr. 156/64/EWG der Kommission vom 28. Oktober 1964 über die Kriterien und Durchführungsbestimmungen zur Festsetzung der Frei-Grenze-Preise für Milch und Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 172, Oktober 1964, S. 2709 ff.

die Transport- und Grenzüberschreitungskosten wurden pauschal festgelegt und betragen bei Ausfuhren aus Belgien, Luxemburg und den Niederlanden nach Deutschland 1.35 Rechnungseinheiten je 100 kg, bei Ausfuhren aus Frankreich und Italien in die Bundesrepublik 2.35 Rechnungseinheiten.¹⁾

Bei Einfuhren in die Bundesrepublik kommt noch der Gegenwert für die Umsatzausgleichssteuer dazu, da nach dem Grenzübertritt der Importeur diese Steuer bezahlen muß. Durch diese Hinzurechnung zum Frei-Grenze-Preis wird die Abschöpfung um den Betrag der Umsatzausgleichssteuer ermäßigt.²⁾

Bei Einfuhren aus Drittländern werden die "Frei-Grenze-Preise" auf der Basis des günstigsten Angebots ermittelt.³⁾

Die "Frei-Grenze-Preise" gegenüber Drittländern werden wöchentlich, gegenüber den Partnerstaaten alle zwei Wochen von der EWG-Kommission nach den Angaben der Mitgliedstaaten festgelegt.⁴⁾ Eine Korrektur der Frei-Grenze-Preise erfolgt aber zur Vereinfachung der Anwendung der Abschöpfungsregelung dagegen nur, wenn bei geänderten Preisen bestimmte

-
- 1) S. Verordnung Nr. 48/64/EWG des Rats vom 30. April 1964 zur Festsetzung des Betrages der Transport- und Grenzüberschreitungskosten für gewisse Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 72, Mai 1964, S. 1144 ff., 1 Rechnungseinheit = 4 DM.
 - 2) S. Verordnung Nr. 186/64/EWG der Kommission vom 27. November 1964 zur Änderung der Verordnung Nr. 158/64/EWG über die bei der Einfuhr von bestimmten Milcherzeugnissen erhobenen inländischen Abgaben, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 196, November 1964, S. 3284.
 - 3) S. Artikel 3 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 552; Verordnung Nr. 156/64/EWG der Kommission vom 28. Oktober 1964, a.a.O., S. 2709 ff.
 - 4) S. Artikel 9 ff. Verordnung Nr. 156/64/EWG der Kommission vom 28. Oktober 1964, a.a.O., S. 2711; Artikel 1 Verordnung Nr. 195/64/EWG der Kommission vom 22. Dezember 1964 über die Änderung der Verordnung Nr. 156/64/EWG bezüglich der Festsetzung des innergemeinschaftlichen Frei-Grenze-Preises für Milch und Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 215, Dezember 1964, S. 3661.

Mindestbeträge überschritten werden.¹⁾

Die jeweiligen Abschöpfungsbeträge ergeben sich bei der Einfuhr aus der Differenz zwischen den variablen Frei-Grenze-Preisen des Importlandes und den konstanten Schwellenpreisen des EWG-Abnehmerlandes. Aus welchen Teilbeträgen sich der Abschöpfungsbetrag zusammensetzt, ist in Artikel 6 der Verordnung vom 5. Februar 1964 näher bestimmt.²⁾ Einzelheiten über die Berechnung der Abschöpfungsbeträge wurden in einer besonderen Verordnung festgelegt.³⁾

Die Abschöpfungssätze für die einzelnen Erzeugnisse werden in der Bundesrepublik von der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette wöchentlich errechnet und bekanntgegeben.⁴⁾

Zur Erleichterung der Anwendung der Abschöpfungsregelung wurden angesichts der Vielzahl von Milcherzeugnissen bestimmte Milcherzeugnisse mit hinreichend vergleichbaren Merkmalen zu Gruppen zusammengefaßt. Für jede Gruppe wurde dann ein Leiterzeugnis als für die betreffende Gruppe hinreichend repräsentatives Erzeugnis gewählt.⁵⁾ Der Abschöpfungsbetrag für die Erzeugnisse einer Gruppe entspricht

-
- 1) S. Verordnung Nr. 157/64/EWG der Kommission vom 28. Oktober 1964 über die Angleichungen und Korrekturen, die bei der Festsetzung der Frei-Grenze-Preise für Milch und Milcherzeugnisse vorzunehmen sind, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 172, Oktober 1964, S. 2712 ff.
 - 2) S. Artikel 6 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 554.
 - 3) S. Verordnung Nr. 149/64/EWG der Kommission vom 27. Oktober 1964 über die Berechnung der Abschöpfungsbeträge und Erstattungen für bestimmte Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 171, Oktober 1964, S. 2693 ff.
 - 4) S. § 3 Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, vom 28. Oktober 1964, BGBl 1964 S. 821.
 - 5) S. Verordnung Nr. 111/64/EWG des Rates vom 30. Juli 1964 über die Gruppenbildung auf dem Gebiet der Milch und Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 130, August 1964, S. 2174 ff.

grundsätzlich jeweils dem des Leiterzeugnisses, da regelmäßig nur für das Leiterzeugnis der Abschöpfungsbetrag errechnet wird. Um eine übermäßige Erschwerung der Abschöpfung zu vermeiden, werden die festgesetzten Abschöpfungsbeträge nur geändert, wenn bestimmte Mindestabweichungen erreicht werden.¹⁾

Zur Sicherung der im EWG-Vertrag den Mitgliedstaaten eingeräumten Vorzugsstellung und zur Förderung der Ausweitung des Warenverkehrs zwischen den Partnerstaaten werden die Abschöpfungen beim innergemeinschaftlichen Warenverkehr um die Präferenzpauschale gekürzt.²⁾ Für die Mitgliedstaaten entstehen dadurch während der Übergangszeit sogenannte "Präferenzpreise". Die anzuwendenden Präferenzpauschalen werden jeweils zu Beginn des Milchwirtschaftsjahres nach bestimmten Kriterien festgesetzt und bekanntgegeben.³⁾

Für Butter I. Qualität wurde für die Bundesrepublik ein Referenzpreis von DM 6,83 je kg errechnet.⁴⁾ Die Präferenzpauschale für das Milchwirtschaftsjahr 1964/65 wurde von der EWG-Kommission auf 0.05 Rechnungseinheiten je kg But-

-
- 1) S. Verordnung Nr. 154/64/EWG der Kommission vom 28. Oktober 1964 zur Bestimmung der Kriterien für die Änderung der Abschöpfungen, die auf bestimmte Milcherzeugnisse anwendbar sind, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 171, Oktober 1964, S. 2705.
 - 2) S. Artikel 2 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 552.
 - 3) S. Artikel 7 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 554; Verordnung Nr. 110/64/EWG des Rats vom 30. Juli 1964 über die Kriterien für die Festsetzung der Pauschbeträge für bestimmte Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 130, August 1964, S. 2173 ff.
 - 4) S. Verordnung Nr. 112/64/EWG des Rats vom 30. Juli 1964 zur Festsetzung der Referenzpreise für Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 130, August 1964, S. 2184.

ter festgesetzt.¹⁾ Als Schwellenpreis hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Zeit vom 1. November 1964 bis 31. März 1965 und für das Milchwirtschaftsjahr 1965/66 bei Butter DM 7.23 je kg ermittelt.²⁾

Die nationalen Schwellenpreise sind während der Übergangsphase zu vereinheitlichen. Bei Butter darf im Milchwirtschaftsjahr 1965/66 der Unterschied zwischen dem um die Präferenzpauschale verminderten Schwellenpreis und dem Interventionspreis höchstens 0.125 Rechnungseinheiten je kg, im Milchwirtschaftsjahr 1966/67 höchstens 0.1 Rechnungseinheiten je kg betragen. Die weiteren Maßnahmen hinsichtlich des Unterschieds zwischen Schwellenpreis und Interventionspreis werden vom Rat auf Vorschlag der Kommission getroffen.³⁾

Nachdem preis- und wettbewerbsverfälschende Beihilfen, wie z.B. Erzeugungs- und Exportsubventionen, die Wirkung der Abschöpfungsregelung beim Warenverkehr mit den Partnerstaaten gefährden können, sieht Artikel 19 der Verordnung einen schrittweisen Abbau dieser Subventionen bis zum Ende der Übergangszeit vor. Die Verringerung der Beihilfen wird durch eine entsprechende Erhöhung der Schwellenpreise ausgeglichen.⁴⁾

-
- 1) S. Verordnung Nr. 137/64/EWG der Kommission vom 14. Oktober 1964 über die Festsetzung der Pauschbeträge für bestimmte Milcherzeugnisse für das Milchwirtschaftsjahr 1964/65, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 165, Oktober 1964, S. 2603 ff.
 - 2) S. Verordnung über die Festsetzung der Schwellenpreise für Milcherzeugnisse im Milchwirtschaftsjahr 1964/65 vom 31. Oktober 1964, in "Bundesanzeiger", Köln, 16. Jahrgang, Nr. 205, Oktober 1964, S. 2; Verordnung über die Festsetzung der Schwellenpreise für Milcherzeugnisse im Milchwirtschaftsjahr 1965/66 vom 10. April 1965, in "Bundesanzeiger", Köln, 17. Jahrgang, Nr. 70, April 1965, S. 1.
 - 3) S. Artikel 4 Absatz 3 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 553.
 - 4) S. Artikel 19 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 558 ff.

Solange diese Beihilfen noch gewährt werden, können die einzelnen EWG-Länder bei der Ausfuhr von Milcherzeugnissen nach anderen Mitgliedstaaten Ausgleichsabgaben bis zur Höhe der Auswirkungen der einzelstaatlichen Beihilfen auf den Preis dieser Erzeugnisse erheben. Gleichzeitig müssen aber für Einfuhren der gleichen Produkte aus anderen Mitgliedsländern Subventionen bis zur Höhe der genannten Abgaben gewährt werden.¹⁾

Eine handelspolitische Bedeutung kommt noch den Vorschriften des Artikel 11 der EWG-Milchmarktordnung zu. Danach ist für alle Ein- und Ausfuhren bestimmter milchwirtschaftlicher Erzeugnisse die Vorlage einer vom jeweiligen Mitgliedstaat erteilten Lizenz erforderlich. Lizenzpflichtig sind folgende Molkereiprodukte:

Butter,
Vollmilchpulver (mit Ausnahme von Kleinpäckungen bis 1000 g),
Magermilchpulver,
Molkenpulver,
Kondensmilch.

Die übrigen unter die EWG-Milchmarktordnung fallenden Milcherzeugnisse sind lizenzfrei. Einfuhrlizenzen werden bei Stellung einer Kautions für eine bestimmte Zeit gegeben.²⁾

1) S. Artikel 10 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 555; Verordnung Nr. 114/64/EWG des Rats vom 30. Juli 1964 über die Durchführungsbestimmungen betreffend die Ausgleichsabgaben und die Gewährung von Subventionen gemäß Artikel 10 der Verordnung Nr. 13/64/EWG, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 130, August 1964, S. 2187 ff.

2) S. Artikel 11 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 555; Verordnung Nr. 136/64/EWG der Kommission vom 12. Oktober 1964 über den Erlass von Durchführungsbestimmungen zu den in der Verordnung Nr. 13/64/EWG vorgesehenen Einfuhrlizenzen, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 165, Oktober 1964, S. 2601 ff.

In der Bundesrepublik ist die Einfuhrlizenz die Einfuhrgenehmigung nach dem Außenwirtschaftsgesetz. Es finden deshalb auf die Einfuhrlizenz die Vorschriften des Außenwirtschaftsgesetzes Anwendung. Die Kautions ist durch Hinterlegung einer Geldsumme oder durch Bankbürgschaft zu leisten und wird von der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette verwaltet.¹⁾ Die Höhe der Kautions bei Einfuhrlizenzen für die Einfuhr von Butter in die Bundesrepublik wurde auf 24 DM je 100 kg Nettogewicht festgelegt.²⁾

Die Abschöpfungen werden vom einführenden Mitgliedstaat erhoben und vereinnahmt.³⁾ Der Ertrag der innergemeinschaftlichen Abschöpfungen gehört dem einführenden Mitgliedstaat. Abschöpfungen, die von Einfuhren aus Drittländern erhoben werden, fließen dagegen mit fortschreitender Entwicklung der einheitlichen Marktordnung nach und nach in den EWG-Haushalt. In der Phase des Gemeinsamen Marktes steht dann das Aufkommen aus der Abschöpfung allein der EWG zu.⁴⁾

Die gemeinsame Milchmarktordnung der EWG sieht weiterhin die Subventionierung von Exporten vor. Rückerstattungen sollen bei niedrigen Weltmarktpreisen die Ausfuhr nach Ländern außerhalb der EWG weiterhin sicherstellen. So kann nach Artikel 14 der Verordnung 13/64/EWG der Unterschiedsbetrag zwischen den Preisen im internationalen Handel und

-
- 1) S. § 4 Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, vom 28. Oktober 1964, BGBl I 1964 S. 821.
 - 2) S. Verordnung über die Höhe der Kautions bei Einfuhrlizenzen für bestimmte Milcherzeugnisse vom 31. Oktober 1964, in "Bundesanzeiger", Köln, 16. Jahrgang, Nr. 205, Oktober 1964, S. 2.
 - 3) S. Artikel 8 Abs. 3 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rates vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 555.
 - 4) S. o. Verf., Entschließung des Rates über die Grundsätze für ein Abschöpfungssystem für eine Reihe noch festzulegender Erzeugnisse, in "Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Brüssel, 4. Jahrgang, Nr. 1, Januar 1961, S. 85.

den Preisen im ausführenden Mitgliedsland erstattet werden. Entsprechend dieser Regelung sind Rückerstattungen während der Übergangsphase auch bei der Ausfuhr in andere Mitgliedstaaten möglich. Allerdings ist, wie beim Abschöpfungssystem innerhalb der Gemeinschaft, eine EWG-Präferenz zu berücksichtigen.¹⁾

Einzelheiten zum Erstattungssystem wurden in Durchführungsverordnungen und Richtlinien festgelegt.²⁾ Zuständig für die Gewährung von Erstattungen ist in der Bundesrepublik die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette.³⁾ Neben dem Gebrauchsabschöpfungstarif gibt die Einfuhr- und Vorratsstelle allwöchentlich auch einen Tarif über die Erstattungsbeträge für erstattungsfähige Molkereiprodukte heraus.⁴⁾

1) S. Artikel 14 Verordnung Nr. 13/63/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 556.

2) S. Verordnung Nr. 149/64/EWG der Kommission vom 27. Oktober 1964, a.a.O., S. 2693 ff.; Verordnung Nr. 165/64/EWG der Kommission vom 29. Oktober 1964 über Rückerstattungen bei der Ausfuhr bestimmter Milcherzeugnisse nach dritten Ländern, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 173, Oktober 1964, S. 2744 ff.; Verordnung über Erstattungen bei der Ausfuhr von Milcherzeugnissen, vom 11. Dezember 1964, in "Bundesanzeiger", Köln, 16. Jahrgang, Nr. 234, Dezember 1964, S. 1 ff.; Richtlinien der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette für Erstattungen bei der Ausfuhr von Milcherzeugnissen vom 29. Januar 1965, in "Bundesanzeiger", Köln, 17. Jahrgang, Nr. 20, Januar 1965, S. 2.

3) S. § 3 Verordnung über Erstattungen bei der Ausfuhr von Milcherzeugnissen vom 11. Dezember 1964, a.a.O., S. 1.

4) S. Bericht des Vorstandes der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette an alle Verwaltungsratsmitglieder, vom 20. April 1965, GE/3/7, Frankfurt/Main (unveröffentlicht), S. 4.

b) Marktinterventionen und Preisverbilligungen bei Butter

Neben der Abschöpfungsregelung bei Importen sieht die Verordnung der EWG-Kommission für eine gemeinsame Marktordnung Interventionen auf dem Buttermarkt der Gemeinschaft vor. Ähnlich wie es in der Bundesrepublik schon seit Jahren auf nationaler Ebene geschieht, soll Butter bei sinkenden Preisen aus dem Markt genommen und bei Preissteigerungen wieder dem Markt zugeführt werden, um die Preisschwankungen auf den Märkten für Molkereiprodukte einzuschränken. Darüber hinaus wird gleichzeitig mit den Marktinterventionen der Zweck verfolgt, die Milchauszahlungspreise an die Landwirte auf das Niveau des gemeinsamen Erzeugermarktpreises zu stützen. Falls die Vorratsstellen deshalb mehr Butter aufnehmen müssen, als zum Saisonausgleich notwendig ist oder Marktstörungen drohen, sind Sonderaktionen vorgesehen. So soll Butter insbesondere an einzelne Verbraucher- oder Verarbeitungsgruppen abgesetzt, in anderer Aufmachung angeboten oder weiter verarbeitet und dann verkauft werden. Die Kriterien für den Absatz von Butterüberschüssen werden im einzelnen noch festgelegt.¹⁾

Die Marktstabilisierungs- und Marktentlastungsaufgaben bleiben hauptsächlich auf den Buttermarkt beschränkt, da die EWG-Kommission wegen der relativ hohen Preiselastizität der Butternachfrage hier den größten Nutzeffekt der aufgewendeten Mittel erwartet.²⁾

-
- 1) S. Artikel 21 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 560; Artikel 7 Verordnung Nr. 62/64/EWG des Rates vom 3. Juni 1964 über die Festlegung der Grundsätze für die Interventionen auf dem Buttermarkt, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 92, Juni 1964, S. 1412 ff.
 - 2) S. Verordnung über die Einführung einer Abschöpfungsregelung und die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktordnung für Milch und Milcherzeugnisse, Entwurf vom 7. Mai 1962, a.a.O., S. 5.

Im Mittelpunkt der Marktinterventionen auf dem Buttermarkt steht der sogenannte "Interventionspreis", der in der Bundesrepublik an die Stelle des individuell festgelegten Übernahme-preises der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette getreten ist. Die Mitgliedstaaten bestimmen jährlich vor dem 15. März für Butter Interventionspreise, die für das folgende Milchwirtschaftsjahr zu gelten haben. Der Interventionspreis für das Milchwirtschaftsjahr 1964/65 entspricht dem Referenzpreis; er kann um höchstens 0.075 Rechnungseinheiten je Kilogramm verringert werden.¹⁾ Während der Übergangsphase werden die nationalen Interventionspreise zu einem gemeinsamen Interventionspreis vereinheitlicht, der dem auf der Grundlage des gemeinsamen Erzeugerpreises kalkulierten Butterpreis entspricht und jedes Jahr neu festgesetzt wird.²⁾

In der Bundesrepublik wird der Interventionspreis für jedes Milchwirtschaftsjahr durch Rechtsverordnung vom Bundesernährungsminister im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschafts- und Bundesfinanzminister für inländische frische Butter der ersten Qualität festgesetzt.³⁾ Für die Zeit vom 1. November 1964 bis 31. März 1965 betrug er 6.78 DM je kg frei Lager der Interventionsstelle ⁴⁾ und lag somit um 0.15 DM unter dem Referenzpreis.

Nähere Einzelheiten zur Durchführung der Interventionen

-
- 1) S. Artikel 21 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 559.
 - 2) S. Artikel 4 und Artikel 21 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 553 ff.
 - 3) S. § 6 Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 28. Oktober 1964, BGBI I 1964 S. 821.
 - 4) S. § 1 Erste Verordnung über die Intervention bei Butter im Milchwirtschaftsjahr 1964/65 vom 4. November 1964, in "Bundesanzeiger", Köln, 16. Jahrgang, Nr. 209, November 1964, S. 1.

wurden in einer besonderen Verordnung festgelegt.¹⁾

Nach den EWG-Grundsätzen kauft die Interventionsstelle die ihr angebotene inländische frische Butter erster Qualität nur auf, solange der Preis frei Großhandel niedriger ist als der Interventionspreis zuzüglich eines durch jeden Mitgliedstaat zu bestimmenden Betrags, der je Kilogramm 0.03 Rechnungseinheiten nicht unterschreiten und 0.05 Rechnungseinheiten nicht überschreiten darf.²⁾ An die Qualität der angebotenen Butter werden bestimmte Anforderungen gestellt. In den Kaufverträgen müssen weiterhin Preisabschläge für den Fall vorgesehen sein, daß während einer Probelagerzeit von der Interventionsstelle nicht zu vertretende überdurchschnittliche Qualitätsminderungen eintreten. Die von den Mitgliedstaaten zu bestimmenden Interventionsorte müssen in wichtigen Marktzentren liegen.³⁾

Die Durchführung der Buttereinlagerungs- und Butterverbilligungsaktionen obliegt im einzelnen den Interventionsstellen eines jeden Mitgliedstaates. Dies ist in der Bundesrepublik die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, die die erforderlichen Richtlinien zur Durchführung der Markteingriffe nach Weisung des Bundesministers herausgibt.⁴⁾

Der Ankauf von Butter erfolgt in der Bundesrepublik durch

-
- 1) S. Verordnung Nr. 192/64/EWG der Kommission vom 21. Dezember 1964 zur Festsetzung der Einzelheiten für die Interventionen auf dem Buttermarkt, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 215, Dezember 1964, S. 3652 ff.
 - 2) In der Bundesrepublik wurde dieser Betrag auf 0,12 DM je kg festgesetzt. Siehe Zweite Verordnung über die Intervention bei Butter im Milchwirtschaftsjahr 1964/65 vom 17. Dezember 1964, in "Bundesanzeiger", Köln, 16. Jahrgang, Nr. 239, Dezember 1964, S. 1.
 - 3) S. Artikel 2 Verordnung Nr. 62/64/EWG des Rats vom 3. Juni 1964, a.a.O., S. 1412.
 - 4) S. § 7 Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 28. Oktober 1964, BGBI I 1964 S. 821.

die Einfuhr- und Vorratsstelle zu folgenden Hauptbedingungen:¹⁾

- (1) Es muß sich um Butter I. Qualität handeln von Molke-
reien, die bereits seit Jahren einwandfreie Lagerbut-
ter liefern.
- (2) Der Ablieferer muß eine zweimonatige Qualitätsgaran-
tie übernehmen.
- (3) Es müssen bestimmte Verpackungsvorschriften eingehalten
werden.
- (4) Das Mindestangebot beträgt 10 Tonnen.
- (5) Ein Ankauf erfolgt nur solange die mittlere Kölner Mar-
kenbutternotierung niedriger ist als der festgesetzte
Interventionspreis zuzüglich eines Betrages von zur
Zeit DM 0,12 je kg.
- (6) Es wird nur Sauerrahmbutter in Block- oder Tonnenform
übernommen.

Die jeweiligen Abgabepreise werden von der Einfuhr- und
Vorratsstelle auf der Basis der mittleren Kölner Börsen-
notierung für deutsche Markenbutter festgelegt.²⁾

Es sei noch darauf hingewiesen, daß die Verpflichtung zur
Intervention von den Mitgliedstaaten auch dadurch erfüllt
werden kann, daß Beihilfen für die private Lagerhaltung
inländischer frischer Butter der ersten Qualität gewährt
werden. An die abzuschließenden Lagerungsverträge werden
bestimmte Anforderungen gestellt. So muß den staatlichen
Marktbehörden das Recht vorbehalten sein, die Auslagerun-
gen zu verfügen, wenn es die Marktlage erfordert.³⁾

-
- 1) S. Richtlinien der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette
zur Durchführung der Intervention bei Butter und Sahne
vom 10. Mai 1966, in "Bundesanzeiger", Köln, 18. Jahr-
gang, Nr. 90, Mai 1966, S. 1.
 - 2) S. Bekanntmachung Nr. 101 der Einfuhr- und Vorratsstelle
für Fette zur Durchführung der Butterintervention vom
5. Februar 1965, in "Bundesanzeiger", Köln, 17. Jahr-
gang, Nr. 25, Februar 1965, S. 1.
 - 3) S. Artikel 3 Verordnung Nr. 62/64/EWG des Rats vom
3. Juni 1964, a.a.O., S. 1413.

c) Markteingriffe und Milcherzeugerrichtpreis

In der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG kommt der Aufstellung von Richtpreisen eine zentrale Bedeutung zu. Auch die Verordnung zur schrittweisen Errichtung einer einheitlichen milchwirtschaftlichen Marktordnung stellt den Erzeugerrichtpreis für Milch in den Mittelpunkt der gemeinsamen Marktregulierung, der mit Hilfe der von der Kommission vorgesehenen Markteingriffe erreicht werden soll.

Zunächst werden neben dem gemeinsamen Milcherzeugerrichtpreis auch nationale Richtpreise aufgestellt, die schrittweise in einer Übergangsphase dem gemeinsamen Richtpreis anzunähern sind. Nach Beendigung der Vorbereitungsphase wird es nur noch einen einheitlichen Richtpreis für Milch ab landwirtschaftlichem Betrieb geben.

Nach der Verordnung vom 5. Februar 1964 hat der EWG-Ministerrat auf Vorschlag der Kommission jährlich vor dem 15. Januar einen gemeinsamen Richtpreis für Milch ab Hof zu bestimmen. Die nationalen Richtpreise werden dagegen von den Mitgliedstaaten jährlich vor dem 15. Februar für das folgende Milchwirtschaftsjahr innerhalb der vom Ministerrat gezogenen Ober- und Untergrenze festgelegt und der Kommission mitgeteilt, die ihrerseits die anderen Mitgliedstaaten hierüber unterrichtet.¹⁾

Die obere und untere Grenze der einzelstaatlichen Richtpreise für Milch ab Hof beliefen sich im Milchwirtschaftsjahr 1965/66 auf 41,18 bzw. 33,00 Pfennig je kg Milch mit 3,7 % Fettgehalt. Von den einzelnen Mitgliedstaaten wurden die nationalen Richtpreise in folgender Höhe ermittelt:

1) S. Artikel 17 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a./., S. 557 ff.

Tabelle: Einzelstaatliche Richtpreise für Milch ab Hof
mit 3,7 % Fettgehalt in den Ländern der EWG ^{a)}

	1964/65 ^{b)}	1965/66 ^{b)}	1966/67 ^{b)}
	Dpf. / kg		
Bundesrepublik	37,70	38,00	38,00
Frankreich	31,88	34,03	36,26
Italien	41,60	41,18	41,18
Niederlande	34,26	35,36	37,01
Belgien	37,75	39,42	39,42
Luxemburg	39,60	39,60	39,60
Untere Preisgrenze	31,80	33,00	34,50
Obere Preisgrenze	42,00	41,18	41,18

a) Einschließlich Beihilfen; b) 1. April - 31. März.

Quelle: Holst, Walter, Milchwirtschaft 1965, a.a.O., S. 725.

Die einzelstaatlichen Richtpreise sollen für die Gesamtheit der Milcherzeuger eines Landes für die jährlich insgesamt verkaufte Milch angestrebt werden.

Der Ministerrat legt auf Vorschlag der EWG-Kommission jährlich die Maßnahmen fest, welche die Mitgliedstaaten zur Annäherung der nationalen Richtpreise zu treffen haben. Für das Milchwirtschaftsjahr 1966/67 wurde die Richtpreisgabel von 8,18 Pfennig auf 6,68 Pfennig je kg Milch verengt.

Über die Höhe des gemeinsamen Milcherzeugerrichtpreises konnte erst nach langwierigen Verhandlungen Ende Juli 1966 eine Einigung erzielt werden. Der gemeinsame Richtpreis wurde in Höhe von 39 Pfennig je kg Milch ab Hof festgelegt.¹⁾ Von der Kommission war ein Preis von 38 Pfennig vorgeschlagen worden. Der nunmehr gültige Richtpreis liegt über dem mit erheblichen Subventionen gestützten Erzeugerpreisniveau der EWG. Am Markt selbst ist zur Zeit höchstens ein Preis

1) S. o. Verf., Die künftigen Agrarpreise in der EWG, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1966, Nr. 170, Juli 1966, S. 15.

von 33 Pfennig je kg Milch zu erzielen.¹⁾

In der praktischen Durchführung will man das Richtpreisniveau durch die Erhebung von Abschöpfungen bei Einfuhren und durch Buttereinlagerungsaktionen auf dem Binnenmarkt anstreben. Für den Fall, daß es trotz dieser Maßnahmen nicht gelingt, im Markt die auf der Grundlage des Erzeugerpreises kalkulierten Produktpreise zu erzielen, sind Subventionen auf dem Buttermarkt vorgesehen. Es können aber auch direkte Beihilfen an die Milcherzeuger gewährt und besondere Maßnahmen im Rahmen einer Regelung des Trinkmilchmarktes getroffen werden.

Der gemeinsame Richtpreis soll während der Übergangsphase nicht nur die Grundlage für die Vereinheitlichung der einzelstaatlichen Richtpreise, sondern auch für eine Angleichung der Marktpreise für Molkereiprodukte innerhalb der Gemeinschaft bilden. Die Preise für Milcherzeugnisse sollen in der EWG auf den Preisen aufbauen, die dem gemeinsamen Erzeugerrichtpreis für Milch entsprechen. Nach der Verordnung vom 5. Februar 1964 werden während der Übergangszeit die Schwellenpreise einander angenähert und auf einem Niveau vereinheitlicht, das auf der Basis des gemeinsamen Erzeugerrichtpreises unter Verwendung einheitlicher Kosten und Ausbeuten zu kalkulieren ist. Damit soll erreicht werden, daß sämtliche Preise für die unter die Verordnung fallenden Molkereiprodukte auf eine bestimmte Höhe abgestimmt sind.²⁾

Zusammen mit der Angleichung der Marktpreise sind die nationalen Subventionsmaßnahmen abzubauen. Beihilfen, die an bestimmte Milcherzeugnisse gebunden sind, müssen jährlich um ein Siebentel vermindert werden.³⁾ Über die Frage des

1) S. o. Verf., Brüssel bereitet Milchpreisordnung vor, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1966, Nr. 32, Februar 1966, S. 15.

2) S. Artikel 18 und 20 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 558 ff.

3) S. Artikel 19 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 558 ff.

Abbaues der allgemeinen Milchpreissubventionen bestehen zwischen den einzelnen EWG-Ländern noch erhebliche Meinungsverschiedenheiten.¹⁾ Die Anpassung dieser Beihilfen stellt das eigentliche Problem der Vereinheitlichung der Milch-erzeugerpreise in den Ländern der EWG dar, da Milchpreissubventionen in den einzelnen Partnerstaaten in unterschiedlicher Höhe gewährt werden. Während Italien und Frankreich überhaupt keine Milchpreissubventionen zahlen, erreichen sie in der Bundesrepublik, in den Niederlanden und in Luxemburg eine beträchtliche Höhe. Nach der Verordnung Nr. 13/64/EWG sollen aber die einzelstaatlichen Milchpreissubventionen nur entsprechend der vorgesehenen Preiserhöhungen abgebaut werden.²⁾

Die Festlegung der Höhe des gemeinsamen Erzeugerpreises gehörte zu den wichtigsten aber auch umstrittensten Fragen der gemeinsamen Milchmarktordnung. Mit der Bestimmung des einheitlichen Richtpreises werden die Weichen gestellt für die zukünftige Entwicklung der Milchwirtschaft im Gemeinsamen Markt und die Intensität der notwendigen Markteingriffe.

d) Schutzklauseln beim Übergang zur gemeinsamen Marktregulierung

In der Bundesrepublik bildeten die Einfuhrschleusen bei den sogenannten Marktordnungswaren außerordentlich wirksame Schutzinstrumente gegenüber marktstörenden Einfuhren. Demgegenüber sehen die Verordnungen der EWG zur Regulierung der Einfuhren nur noch Abschöpfungen vor. Da ausreichende Erfahrungen über die Wirksamkeit dieser Preisschleuse noch fehlten, wurden vor allem auf Verlangen der Bundesrepublik sogenannte Schutzklauseln als zusätzliche

-
- 1) S. o. Verf., Bericht und Aufstellung über die Beihilfen für die Landwirtschaft, a.a.O., S. 95.
 - 2) S. Artikel 19 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 558 ff.

Sicherungsmaßnahmen während der Zeit des Übergangs zur gemeinsamen EWG-Marktregulierung in die Verordnungen aufgenommen.¹⁾

Auch die Verordnung für eine gemeinsame Milchmarktordnung sieht derartige Schutzmaßnahmen vor. Nach Artikel 16 der Verordnung können die Mitgliedstaaten die Einfuhr milchwirtschaftlicher Erzeugnisse sperren, z.B. durch Verweigerung von Einfuhrlizenzen und Erhöhung der Abschöpfungen, falls auf den Binnenmärkten schwere Störungen auftreten oder aufzutreten drohen. Ware, die bereits unterwegs ist, darf von diesen Maßnahmen aber nicht betroffen werden. Bei Schließung der Grenze muß die Wegefrist mindestens 3 Tage betragen. Die Mitgliedstaaten können von diesen Einfuhrbeschränkungen zunächst autonom Gebrauch machen, müssen aber die getroffenen Maßnahmen sofort der Kommission und den Mitgliedstaaten bekanntgeben. Die Kommission beschließt dann innerhalb von vier Werktagen über das weitere Schicksal der Schutzmaßnahmen.²⁾

In der Bundesrepublik bestimmt der Bundesernährungsminister im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister die erforderlichen Schutzmaßnahmen.³⁾

Die Schutzklauseln in der Milchmarktregulierungsverordnung der EWG sind von den Schutzbestimmungen der Artikel 44 bis 46 des EWG - Vertrages zu unterscheiden, da sie nicht in Beziehung stehen zum Abbau der Handelsbeschränkungen, sondern zur Entwicklung der gemeinsamen Milchmarktordnung.

1.) S. Krohn, H.-B., Die wichtigsten Ergebnisse der Brüsseler Beschlüsse über eine gemeinsame Agrarpolitik in der EWG, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 11. Jahrgang, Heft 2, Februar 1962, S. 55.

2) S. Artikel 16 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 557.

3) S. § 9 Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, vom 28. Oktober 1964, BGBl I 1964 S. 821.

Die Festsetzung von Mindestpreisen, der Abschluß langfristiger Verträge und die Erhebung von Ausgleichsabgaben gemäß Artikel 44 bis 46 EWG-Vertrag haben nur noch dort Bedeutung, wo gemeinsame Marktregelungen noch nicht wirksam sind.

e) Finanzierung der gemeinsamen Marktregulierung

Zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik wird ein "Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds" für die Landwirtschaft geschaffen.¹⁾ Aufgabe dieses Fonds ist die gemeinsame Finanzierung

- (1) der Rückerstattungen bei der Ausfuhr von Agrarerzeugnissen in Drittländer,
- (2) der Interventionen am Binnenmarkt der Gemeinschaft, wie Lagerhaltung und Überschußverwertung,
- (3) sonstiger Aktionen, wie Maßnahmen zur Strukturverbesserung.

Allgemeine Regeln und Verfahrensvorschriften für die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik wurden in einer besonderen Verordnung Anfang 1964 und einer gleichzeitig erlassenen Haushaltsverordnung festgelegt.²⁾

Der Landwirtschaftsfonds gliedert sich in zwei Abteilungen mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen:

Abteilung Garantie

Abteilung Ausrichtung.

-
- 1) S. Verordnung Nr. 25 des Rats über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 5. Jahrgang, Nr. 30, April 1962, S. 991.
 - 2) S. Verordnung Nr. 17/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964 über die Bedingungen für die Beteiligung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 34, Februar 1964, S. 586 ff.; Haushaltsordnung betreffend den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (64/127/EWG), in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 34, Februar 1964, S. 599 ff.

Die Abteilung Garantie umfaßt die vom Fonds finanzierten Ausgaben für Erstattungen bei der Ausfuhr in Drittländern und für Interventionen auf dem Binnenmarkt.¹⁾

Die Maßnahmen der Abteilung Ausrichtung betreffen die Anpassung und Verbesserung der Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft, der landwirtschaftlichen Erzeugung und der Vermarktung von Agrarprodukten, sowie die Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Die Beteiligung des Fonds besteht in der Gewährung von Kapitalzuschüssen.²⁾

Nach Artikel 30 der Verordnung über die Errichtung einer gemeinsamen Milchmarktordnung gelten die Bestimmungen über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik auch auf dem Gebiet der Milchwirtschaft.³⁾

Die Einnahmen des Fonds bestehen in den ersten Jahren aus Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten, die sich zum Teil nach dem EWG-Haushaltsschlüssel und zum Teil nach dem Verhältnis der Nettoeinfuhren der einzelnen Länder aus Drittländern errechnen. In den folgenden Jahren soll zu diesen Beiträgen in zunehmendem Maße das Aufkommen aus den Abschöpfungen bei Importen aus Drittländern hinzukommen, so daß in der Phase des Gemeinsamen Marktes die Finanzierung der einheitlichen Marktpolitik allein durch die EWG erfolgen kann. Bereits während der Übergangszeit übernimmt der "Agrarfonds" schrittweise die Finanzierung der Marktinterventionen und Subventionen.

Der "Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds" ist Bestandteil des EWG-Haushalts. Abschöpfungen, die bei der

-
- 1) S. Artikel 1 ff. Verordnung Nr. 17/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 587 ff.
 - 2) S. Artikel 11 ff. Verordnung Nr. 17/64 EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 590 ff.; o. Verf., Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und Agrarfonds, in "Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 4, April 1964, S. 5.
 - 3) S. Artikel 30 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 561.

Einfuhr von Milcherzeugnissen aus Drittländern erhoben werden und der Gemeinschaft zufließen, werden damit allgemeine Deckungsmittel der Gemeinschaft. Damit wurde der ursprüngliche Plan, einen gesonderten Milchfonds zu errichten,¹⁾ aufgegeben.

Die Mittel des Landwirtschaftsfonds werden vom Rat im Rahmen des jährlichen Haushaltsplans festgesetzt und von der Kommission verwaltet. Wichtige Durchführungsmaßnahmen bleiben den einzelnen Mitgliedsländern vorbehalten. Die Kommission wird in ihren Aufgaben von einem aus Vertretern der Partnerstaaten gebildeten Fondsausschuß beraten.^{2) 3)}

Eine endgültige Einigung über die 1962 beschlossene und im Dezember 1964 bestätigten Finanzierungsregelung konnte erst im Juli 1966 erzielt werden.⁴⁾

f) Zusammenfassung und kritische Stellungnahme

Seit November 1964 gilt im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für Molkereiprodukte die "Europäische Milchmarktordnung". An die Stelle der verschiedenen nationalen Marktordnungen ist das Regulierungssystem der EWG getreten. Ziel der einheitlichen Milchmarktordnung ist die

- (1) Abschirmung der Inlandspreise vor den Bewegungen der Weltmarktpreise;
- (2) Herbeiführung eines Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage;
- (3) Vereinheitlichung und Stabilisierung der Preise im

-
- 1) S. o. Verf., Die Gemeinsame Agrarpolitik, Hrsg. Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel, 1959, S. 26.
 - 2) S. Artikel 24 ff. Verordnung Nr. 17/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 593 ff.
 - 3) Wegen weiterer Einzelheiten siehe o. Verf., Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und Agrarfonds, a.a.O., S. 5 ff.
 - 4) S. o. Verf., Die EWG um einen großen Schritt vorangekommen, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1966, Nr. 172, Juli 1966, S. 1.

Gemeinsamen Markt;

(4) Sicherung der Versorgung.¹⁾

Die Lenkung der Einfuhren erfolgt durch Erhebung von Abschöpfungen und die Erteilung von Einfuhrlizenzen. Gleichzeitig werden bei der Ausfuhr Exportsubventionen gewährt. Bei schweren Marktstörungen auf den Binnenmärkten können Einfuhrsperren und dergleichen verfügt werden.

Das System der Abschöpfungen und Erstattungen wird bis zum Ende der Übergangszeit auch beim Handel mit Partnerstaaten angewandt, wobei ein schrittweiser Abbau erfolgt. Durch Gewährung einer Präferenzpauschale wird den Mitgliedstaaten eine Vorrangstellung gegenüber Drittländern eingeräumt.

Auf den Binnenmärkten sind Butterbevorratungsaktionen zur Stabilisierung und Stützung der Preise für Molkereiprodukte vorgesehen. Dabei werden Interventionspreise als Leitpreise für die Markteingriffe der Vorratsstellen festgelegt. Bei Marktüberschüssen sollen Sonderaktionen zum Abbau der Vorräte durchgeführt werden.

Den Mittelpunkt des Marktregulierungssystems der EWG bildet der Erzeugerriichtpreis für Milch. Dieser soll mit Hilfe der Markteingriffe angestrebt werden. Er dient in der Übergangsphase gleichzeitig der Vereinheitlichung der nationalen Erzeugerriichtpreise und der Preise für Molkereiprodukte.

Die Finanzierung der gemeinsamen Marktregulierungspolitik soll mittels des "Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds" erfolgen.

Die EWG-Milchmarktordnung gilt nur für Molkereiprodukte. Für den Trinkmilchmarkt soll eine gesonderte Regelung getroffen werden. Die nationalen Trinkmilchmarktordnungen bestehen deshalb vorläufig unverändert weiter.

1) S. Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 549 ff.

Im Vergleich zum bisherigen Marktregulierungssystem der Bundesrepublik ist die EWG-Milchmarktordnung umfassender. Neben Butter wurden auch Käse, Milchpulver, Kondensmilch und dergleichen in die Marktordnung mit einbezogen.¹⁾ Einer Beschränkung der Eingriffe auf den Buttermarkt stand die Überlegung gegenüber, daß die milchwirtschaftlichen Märkte eng zusammenhängen und isolierte Interventionen deshalb leicht unerwünschte Produktionsumstellungen und Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben können.²⁾

In der Bundesrepublik ergaben sich durch den Übergang zur Marktregulierung der EWG einschneidende Änderungen. An die Stelle der Importschleuse ist bei der Einfuhr ein Abschöpfungssystem getreten und auf dem Binnenmarkt erfolgt die Vorratshaltung nach einem starren Interventionspreis.

Für die technische Durchführung der marktregelnden Maßnahmen bei Molkereiprodukten ist weiterhin die Einfuhr- und Vorratsstelle zuständig. Ihr Tätigkeitsbereich umfaßt nunmehr:

- (1) Errechnung, Aufstellung und Veröffentlichung der Abschöpfungsbeträge;
- (2) Erteilung von Einfuhrlizenzen;
- (3) Durchführung der Butterinterventionen am westdeutschen Markt;
- (4) Durchführung des Erstattungsverfahrens bei Ausfuhren;
- (5) Preisermittlungen und Marktbeobachtung für die EWG-Kommission.

Das Marktregulierungssystem der EWG wird sehr unterschiedlich beurteilt.

Abschöpfungen haben gegenüber Zöllen unbestreitbar den Vorteil, daß sie ein wirksames Mittel sind, das Inlandspreinsniveau gegenüber den Schwankungen und dem Druck niedriger

1) Siehe Seite 85.

2) S. o. Verf., Bericht über die Tätigkeit des Verbandes der Deutschen Milchwirtschaft im Geschäftsjahr 1962, Bonn, 1963, S. 15 ff.

Weltmarktpreise abzuschirmen. Anders als beim Zoll gelingt es den ausländischen Importeuren bei der Erhebung von Abschöpfungen nicht, durch Senkung der Einfuhrpreise die Abgabenleistung auszugleichen, um die Konkurrenzfähigkeit auf dem Inlandsmarkt zu verbessern. Je niedriger das Preisangebot ist, desto höher ist die Abschöpfung.

Das Abschöpfungssystem kann, wenn die Schwellenpreise entsprechend hoch angesetzt werden, einen ähnlich wirksamen Schutz der Inlandsmärkte vor der Auslandskonkurrenz bilden wie eine Kontingentierung der Importe. Dies zeigen die bisherigen Erfahrungen mit der EWG-Milchmarktordnung. Auch nach Inkrafttreten der gemeinsamen Marktregulierung wurden nur geringe Mengen an Butter in die Bundesrepublik eingeführt.

Auf dem Binnenmarkt dienen die Butterbevorratungsaktionen der Stabilisierung der Marktverhältnisse, indem die Angebotsschwankungen abgefangen und das Angebot besser an die Nachfrageentwicklung angeglichen werden.

Um Wettbewerbsverfälschungen innerhalb der Gemeinschaft entgegenzuwirken, werden die verschiedenen nationalen Subventionsmaßnahmen abgebaut. Gleichzeitig erfolgt eine Vereinheitlichung der nach dem einheitlichen Milcherzeugerriichtpreis kalkulierten Produktpreise.

Den Vorteilen des milchwirtschaftlichen Marktregulierungssystems der EWG stehen erhebliche Nachteile gegenüber. Die Europäische Milchmarktordnung ist stark protektionistisch ausgerichtet. Ziel einer umfassenden Regulierung der milchwirtschaftlichen Märkte ist in erster Linie die Subventionierung der Landwirtschaft über den Preis. Die bisherige Marktpolitik auf dem Buttermarkt und die Verhandlungen über die Höhe des gemeinsamen Milcherzeugerriichtpreises lassen die einkommenspolitische Zielsetzung des Marktregulierungssystems besonders deutlich werden. Die EWG-Milchmarktordnung muß deshalb als eine Sonderordnung ¹⁾ angesehen

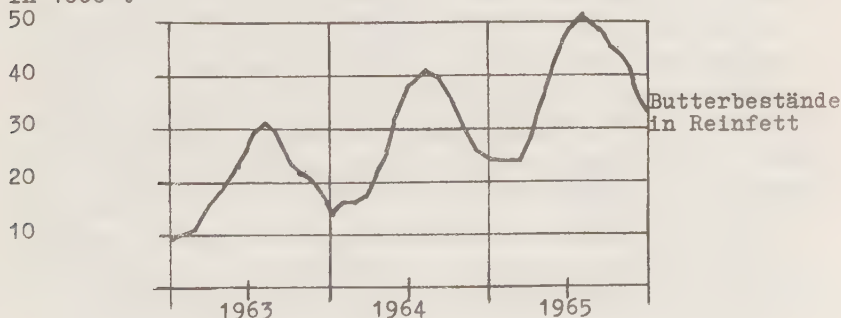
1) S. Hensel, K. Paul, a.a.O., S. 166.

werden.

Preise, die wie der gemeinsame Erzeugermarktpreis über das Niveau der langfristigen Marktgleichgewichtspreise gestützt werden sollen, erfordern intensive Markteingriffe und stellen hohe finanzielle Anforderungen. Nimmt die Produktion unter dem Anreiz hoher Preise zu, so daß es zu Überschüssen kommt, dann entstehen weitere schwierige Probleme, die Folgeinterventionen erforderlich machen.¹⁾ Wie bedenklich es ist, mit Hilfe von Markteingriffen einen Milcherzeugermarktpreis anzusteuern, der unabhängig von den jeweiligen tatsächlichen Marktverhältnissen festgelegt wurde, zeigen die Schwierigkeiten am Buttermarkt. Bereits bei der Beurteilung der Tätigkeit der Einfuhr- und Vorratsstelle im Rahmen der westdeutschen Milchmarktordnung wurden die Risiken aufgezeigt, die mit der Absicht verbunden sind, mit Hilfe der Vorratswirtschaft Preisstützungspolitik zu betreiben. Infolge der Politik hoher Butterpreise sind die Butterbestände bei der Einfuhr- und Vorratsstelle stark angestiegen, wie folgende Darstellung veranschaulicht:

Graphische Darstellung: Butterbestände bei der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette

in 1000 t



Quelle: Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, Januar 1963 ff.

1) S. Kruse, Alfred, a.a.O., S. 648.

Der Butterüberhang der Einfuhr- und Vorratsstelle ist von 1962 bis 1965 um 25500 Tonnen angewachsen. Auf Grund der hohen Butterbestände mußte die Einfuhr- und Vorratsstelle ganzjährig Butter ein- und auslagern. Im Jahre 1965 gelangten 123700 Tonnen Markenbutter zur Einlagerung, also 25,6 % der molkereimäßig hergestellten Butter. Gleichzeitig wurden dem Markt 116400 Tonnen Butter wieder zugeführt, wobei ein Preisabschlag von bis zu 80 Pfennig je kg gewährt werden mußte.¹⁾ Trotz dieser Verbilligungsaktion zum Abbau der hohen Butterbestände konnte der Rückgang des Butterverbrauchs nicht verhindert werden.

Es ist bei Butter sehr zweifelhaft, ob es tatsächlich gelingt, Überschüsse, die sich dadurch gebildet haben, daß die Vorratsstellen mehr Butter auf Lager nehmen mußten als zum Saisonausgleich notwendig ist, ohne Beeinträchtigung des Marktgleichgewichts durch Sonderaktionen und Preisverbilligungen abzubauen. Die hohen Kosten und Qualitätsverluste, die bei derartigen Manipulationen auftreten, stehen regelmäßig in keinem Verhältnis zum tatsächlich erzielbaren Erfolg. Die bisherigen diesbezüglichen Erfahrungen in der Bundesrepublik zeigen dies deutlich.

Der Erfolg von Preisstützungsmaßnahmen ist auf dem Milch- und Buttermarkt von vornherein fragwürdig. Die Milcherzeugung und somit auch die Butterherstellung haben bei Preiserhöhungen die Tendenz, stark anzusteigen. Auf der Angebotsseite bestehen erhebliche Produktionsreserven, die im Futterbau, in der Futterkonservierung und in der Fütterung liegen.²⁾ Andererseits können hohe Preise bei Butter eine Verbrauchsverlagerung zu billigeren Speisefetten bewirken und damit die Bemühungen um einen Marktausgleich zusätzlich erschweren. Berechnungen haben er-

1) S. Holst, Walter, Milchwirtschaft 1965, a.a.O., S. 733 ff.

2) S. Plate, R., Grupe, D., Busch, W. und Storck, H. Die Vorschläge der EWG-Kommission zur Regulierung der Agrarmärkte, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 10. Jahrgang, Heft 3, März 1961, S. 95.

geben, daß die Erhöhung des Milchauszahlungspreises in der EWG um 1 Pfennig je Kilogramm Milch 0,5 Milliarden DM an Subventionen kosten würde, die zusätzlich zu den bisherigen Beihilfen aufgewendet werden müßten. Gleichzeitig würde die Überschußproduktion um 1,5 Millionen Tonnen Milch anwachsen.¹⁾

Die Milchmarktordnung der EWG mit ihren Präferenzen des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs läuft ihrer Natur nach auf eine weitgehende Selbstversorgung hinaus und bedeutet eine Verstärkung der Bestrebungen um eine ernährungswirtschaftliche Autarkie innerhalb des gemeinsamen Marktes.²⁾ Das Problem eines zweckmäßigen Ausgleichs der Schutzinteressen der landwirtschaftlichen Produktion und dem Verlangen der Verbraucher nach billigen Nahrungsmitteln sowie den außenhandelspolitischen Erfordernissen stellt sich im Gemeinsamen Markt noch deutlicher als es in der Bundesrepublik der Fall war. Die gemeinsame Milchmarktpolitik kann wegen der Interdependenz aller wirtschaftlichen Erscheinungen nicht isoliert von der übrigen Wirtschaftspolitik betrieben werden, sondern nur in gegenseitiger Abstimmung und gesamtwirtschaftlicher Ausrichtung.³⁾ Es ist wohl verständlich, daß wettbewerbsverfälschende Einfuhren abgelehrt werden müssen. Mit steigendem Industrieexport wird es aber immer schwieriger, die Forderung nach dem unbedingten Primat der Inlandserzeugung und nach einer Begrenzung der Importe von milchwirtschaftlichen Erzeugnissen auf den echten Zuschußbedarf durchzusetzen. Das Bedürfnis nach einem Mindestmaß an Sicherheit der Nahrungsmittelversorgung

-
- 1) S. o. Verf., Angst vor einer Milchschwemme, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1966, Nr. 116, Mai 1966, S. 27.
 - 2) S. Haberler, Gottfried, Regionaler Zollabbau genügt nicht, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1963, Nr. 131, Juni 1963, S. 5.
 - 3) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 306.

innerhalb der EWG verlangt, daß die landwirtschaftliche Erzeugung in den Mitgliedstaaten funktionsfähig erhalten wird. Dem steht die Förderung der Exportwirtschaft mit Hilfe verstärkter Agrarimporte entgegen, für die ebenfalls in Anspruch genommen wird, daß sie den Erfordernissen der Gesamtwirtschaft entsprächen. Die Notwendigkeit, die handels-, verbrauchs- und agrarpolitischen Erfordernisse in Einklang zu bringen, zählt zu den schwierigsten Aufgaben der EWG-Marktpolitik. "Jede Marktpolitik findet ihre tiefste Rechtfertigung und volkswirtschaftliche Sinngebung letztlich in einer Steigerung der Produktivität." 1)

Problematisch sind auch die Bestrebungen, durch Anwendung des Abschöpfungssystems und durch eine starre Festlegung der Interventionspreise sämtliche Preisschwankungen nach Möglichkeit auszuschalten und einheitliche Preise innerhalb der EWG durchzusetzen. Durch eine derartige Festpreispolitik werden die Preise aus ihrer Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage gelöst und ihrer eigentlichen marktordnenden Funktion enthoben. Damit fehlt der Zwang zur Anpassung an geänderte Marktverhältnisse. Die Folge ist eine "Konservierung der gegebenen Angebots- und Kostenstruktur". 2)

Wenn auch der Landwirtschaft innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine wichtige ökonomische Bedeutung zukommt, so bleiben die grundsätzlichen Bedenken gegen eine in so starkem Maße dirigistische Lenkung der milchwirtschaftlichen Märkte innerhalb einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung bestehen. An die Stelle der nationalen Regelungen ist ein kompliziertes System variabler Abschöpfungen und Exportsubventionen am Außenmarkt sowie Interventionen und Garantie-

1) Meinhold, Wilhelm, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 176 ff.

2) Marbach, Fritz, Beitrag zur Problematik des kosten-deckenden Preises, a.a.O., S. 229.

preise am Binnenmarkt getreten, das einen erheblichen Verwaltungsaufwand erfordert.¹⁾ Die Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien, die ständigen Änderungen unterliegen,²⁾ verdeutlichen das Ausmaß von Zentralismus, Schematismus und Planwirtschaft mit all seinen nachteiligen Folgen.³⁾ Die Berechnungen der Schwellenpreise, Frei-Grenze-Preise, Interventionspreise, die Bestimmung der Qualitäten, die Feststellung von Wettbewerbsverzerrungen und deren Ausschaltung sowie die Erhebung der ständig in ihrer Höhe wechselnden Abschöpfungsbeträge sind auch nach der Vereinheitlichung der Märkte mit einem erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden und können die Funktionsfähigkeit und Beweglichkeit des Marktregulierungssystems stark hemmen. Darüber hinaus sind die an den Verhältnissen des vorangegangenen Jahres orientierten Schwellenpreise und Interventionspreise nicht immer das Spiegelbild von Angebot und Nachfrage, so daß sich weitere Schwierigkeiten ergeben können.

Das Problem der Preisstabilisierung läßt sich durch Abschöpfung und starre Interventionspreise ohne Berücksichtigung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage und die Auswirkungen auf die übrigen Märkte nicht lösen. Auch in der EWG haben die staatlichen Interventionsstellen der Entwicklung des Marktes Rechnung zu tragen und ihre Maßnahmen nach ökonomischen Gesichtspunkten auszurichten. Für die Interventionen der Einfuhr- und Vorratsstelle sollte die jeweilige Marktlage ausschlaggebend sein und nicht ein starrer, nach dem Milcherzeugergerrichtpreis kalkulierter Interventionspreis. Die staatlichen Lenkungsstellen müssen elastisch tätig sein und sich abzeichnende

1) S. Krohn, H.-B., a.a.O., S. 52.

2) Siehe dazu Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, F.I., S. 1 ff.

3) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 63 ff.; Huppert, W., a.a.O., S. 186 ff.

Marktstörungen bereits im Ansatz abzuwehren versuchen.

Grundsätzlich sind Richtpreise in einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung als systemfördernd anzusehen, wenn sie entsprechend der langfristigen Marktentwicklung festgelegt werden.¹⁾ Sie wirken gleichgewichtsfördernd und können Anhaltspunkte für volkswirtschaftlich wünschenswerte Preise geben. Dem einheitlichen Milcherzeugerpreis kann innerhalb der milchwirtschaftlichen Marktordnung der EWG nur die Bedeutung eines Leitpreises für die Markt- und Preispolitik zukommen. Er muß nach den jeweiligen tatsächlichen Marktverhältnissen elastisch bestimmt werden und kann kein Garantiepreis für die Landwirtschaft sein, der unbedingt einzuhalten ist. Auch müssen unterschiedliche Kosten und Leistungen auf jeden Fall in den Preisen zum Ausdruck kommen.

Das Ziel der Marktregulierungspolitik der EWG sollte nicht die protektionistische Abschirmung gegenüber dem Weltmarkt, die völlige Unterbindung von Preisschwankungen und die einkommenspolitische Stützung der Preise sein, sondern die Verhinderung wettbewerbsverfälschender Einfuhren und die Abschwächung der hohen Preisschwankungen. Kaufmännische Beweglichkeit der Einfuhr- und Vorratsstellen, zuverlässige Marktbeobachtung und -information sowie verstärkte Einschaltung der privaten Wirtschaft bei einfuhr- und vorratswirtschaftlichen Aufgaben können die Erfolgsaussichten einer interessenneutralen, marktausgleichenden Regulierungspolitik auf den milchwirtschaftlichen Märkten auch innerhalb der EWG wesentlich steigern. Wegen der geringen Haltbarkeit der Milch und Molkereiprodukte und der Dringlichkeit des Bedarfs an milchwirtschaftlichen Erzeugnissen müssen die Markteingriffe schnell und zuverlässig erfolgen. Nicht die interessenbedingte Stützung der Preise,

1) S. Tuchtfeldt, Egon, Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, a.a.O., S. 227.

sondern der gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Marktausgleich muß das Ziel der gemeinsamen Marktpolitik sein.

VII. Qualitätsverbesserung, Standardisierung und Absatzförderung im Rahmen der westdeutschen Milchmarktordnung

1.) Qualitätsförderung

Innerhalb einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung, wie sie in der Bundesrepublik besteht, kommt den Maßnahmen zur Förderung der Qualität, der Standardisierung und des Absatzes der Produkte eine erhöhte Bedeutung zu. Hierbei handelt es sich um "konforme" Maßnahmen, die dazu bestimmt sind, den Leistungswettbewerb zu fördern.¹⁾ Sie treten neben die quantitativen mengen- und preispolitischen Markteingriffe und sollen mit dazu beitragen, der konstitutionellen Schwäche und der tendenziellen Gleichgewichtslosigkeit der Agrarmärkte entgegenzuwirken.²⁾

Für die milchwirtschaftliche Marktordnung der Bundesrepublik enthalten das Milch- und Fettgesetz sowie die Ausführungsverordnungen der Länder Bestimmungen zur Qualitätsverbesserung, Schaffung von Handelsklassen und Markenzeichen sowie Förderung des Absatzes.

Staatliche Maßnahmen zur Förderung der Qualität milchwirtschaftlicher Erzeugnisse stehen in engem Zusammenhang mit den Bemühungen um eine Steigerung des Verbrauchs milchwirtschaftlicher Produkte, dienen aber gleichzeitig auch der Sicherung der Trinkmilchmärkte. Die Nachfrage nach Erzeugnissen der Milchwirtschaft wird in hohem Maße von der Qualität der Milch und Molkereiprodukte bestimmt.

1) S. Seraphim, Hans-Jürgen, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 314 ff.

2) S. Herlemann, Hans-Heinrich, Grundlagen der Agrarpolitik, a.a.O., S. 143.

Die Qualitätserzeugung gibt deshalb nicht nur die Grundlage für einen sicheren Absatzmarkt, sondern bildet auch die Voraussetzung für einen höheren Verbrauch von Trinkmilch, Butter, Käse und anderen Molkereiprodukten.¹⁾ Aus diesem Grunde wird im Milch- und Fettgesetz der Qualitätsgedanke besonders herausgestellt. Die Gütebestimmungen des Milch- und Fettgesetzes treten neben die eingehenden Hygiene- und Qualitätsvorschriften des Milchgesetzes und lassen die enge Verbindung und das Ineinandergreifen der wirtschaftlichen und außerökonomischen Seite qualitätsfördernder Maßnahmen besonders hervortreten.

Strenge Qualitätsanforderungen und -kontrollen bilden weiterhin einen wirkungsvollen Schutz gegen Einbrüche von Werkmilchmolkereien in die Trinkmilchmärkte,²⁾ und zwar auch dann, wenn die Trinkmilchmolkereien merklich höhere Erträge für ihre Milch erzielen. Die Herstellung und der Vertrieb von Qualitätsmilch macht teure Investitionen notwendig. Qualitätsfördernde Maßnahmen bilden somit einen wichtigen Bestandteil der milchwirtschaftlichen Marktordnung.

Nach § 10 Milch- und Fettgesetz können der Bundesernährungsminister bzw. die Landesregierungen durch Rechtsverordnungen Bestimmungen über Qualitätsprüfungen und Schutzmaßnahmen für Milch und für die sogenannten Trinkmilchbegleitprodukte treffen.³⁾ Einzelheiten wurden in den Vollzugsverordnungen zum Milch- und Fettgesetz und den Güteverordnungen der einzelnen Länder festgelegt.

-
- 1) S. dazu auch Röpke, Wilhelm, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a.a.O., S. 330 ff.
 - 2) S. Esche, Ernst, Die milchwirtschaftlichen und technischen Probleme der Frischmilchversorgung, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 2. Jahrgang, Heft 2, Februar 1953, S. 49.
 - 3) S. § 10 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952 S. 811 in Verbindung mit Zweites Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 4. August 1960, BGBl I 1960 S. 649. Dabei werden unter Milcherzeugnisse die sogenannten Trinkmilchbegleitprodukte ohne Sterilmilch und Milchmischgetränke verstanden.

In den Kriegs- und Nachkriegsjahren waren die Qualitätsbestrebungen in der Milchwirtschaft stark vernachlässigt worden, und die Bezahlung der Anlieferungsmilch nach bestimmten Güte Merkmalen kam ganz zum Erliegen. Bemühungen der Molkereien, ihre Auszahlungspreise nach der Qualität der Milch abzustufen, scheiterten am Widerstand der Lieferanten.¹⁾

Die Gütebezahlung der Milch kam erst wieder in Gang, als der Staat durch Erlaß entsprechender Vorschriften eingriff. Ansätze dazu enthielt die Milchpreisverordnung vom 14. April 1954, als die Bundesregierung eine Preiserhöhung bei Trinkmilch von der Qualitätsbezahlung der angelieferten Milch abhängig machte.²⁾ Damit sollte den Landwirten der finanzielle Anreiz zur sorgfältigen Milchgewinnung und -behandlung gegeben werden.

In den Jahren 1954 und 1955 wurden mit den Güteverordnungen von den einzelnen Ländern Einzelheiten zur Qualitätsprüfung und -bezahlung der Milch festgelegt. Es genügt nicht, die Qualitätsüberwachung auf die Milcherzeugnisse zu beschränken. Die Qualität und Haltbarkeit der Trinkmilch und der Molkereiprodukte hängt entscheidend von der Beschaffenheit des Rohstoffes Milch ab. Nur frische, saubere und keimarme Anlieferungsmilch kann zu einwandfreien Qualitätserzeugnissen verarbeitet werden.³⁾

Die Güteverordnungen regeln unter anderem die Prüfung der angelieferten Milch nach Fettgehalt, Reinheit, Frischezustand und bakteriologische Beschaffenheit sowie die Überwachung der Sauberkeit der Transportgefäße in den Molkereien.

1) S. Paulsen, Karl-Heinz, Bezahlung der Anlieferungsmilch nach Qualität in der BRD, in "Kieler Milchwirtschaftliche Forschungsberichte", Band VIII, Hildesheim, 1956, S. 185 ff.

2) S. Verordnung M Nr. 1/54 zur Ergänzung der Verordnung M Nr. 1/52 über Preise für Milch, Butter und Käse, vom 14. April 1954, in "Bundesanzeiger", Köln, 6. Jahrgang, Nr. 75, April 1954, S. 1.

3) S. Mayr, J., a.a.O., S. 241.

en. In einzelnen Güteverordnungen wurden auch Bestimmungen über die Qualität der Trinkmilch mit aufgenommen. Zuständig für die Durchführung der Prüfungen sind meistens neutrale Kontrollvereine. Das Ergebnis der Qualitätsprüfung ist der Bezahlung der Milch zugrunde zu legen, die nach drei Güteklassen erfolgt.¹⁾ Die Höhe der Abschläge bei Qualitätsmängeln der angelieferten Milch ist in den einzelnen Länderverordnungen unterschiedlich festgelegt. Der Qualitätsabschlag für Milch der Güteklasse III gegenüber der Güteklasse I schwankt zwischen 1 Pfennig je kg Milch in Bremen und 6 Pfennig in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen, wie aus folgender Übersicht zu ersehen ist:

Tabelle: Abschläge für fehlende Gütemerkmale bei Milch in den Bundesländern

	Abschläge bei Milch der	
	Güteklasse II	Güteklasse III
	Dpf./kg	Dpf./kg
Baden-Württemberg	1,0	4,0
Bayern	-	2,0
Bremen	mindestens 0,5	mindestens 1,0
Hamburg	mindestens 0,5	mindestens 2,0
Hessen	-	mindestens 2,0
Niedersachsen	mindestens 1,0	mindestens 4,0
Nordrhein-Westfalen	mindestens 3,0	mindestens 6,0
Rheinland-Pfalz	2,5	4,0
Schleswig-Holstein	mindestens 1,0	mindestens 6,0

Quelle: Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, D.I.3, S. 00.25 ff (Stand Juni 1966).

Die einzelnen Länderverordnungen unterscheiden sich weiterhin in den Vorschriften zur Bestimmung der Qualität.

Derartige unterschiedliche Regelungen finden in der verschiedenen Struktur der einzelnen Bundesländer keine Grundlage. Vor allem im Hinblick auf die im Entstehen begrif-

1) S. Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, D.I.3, S. 00.01 ff.

fene EWG-Milchmarktordnung sollten die Verordnungen zur Prüfung und Bezahlung der Anlieferungsmilch innerhalb des Bundesgebietes koordiniert und vereinheitlicht werden.

Im Rahmen des "Grünen Planes" erhält die Milchwirtschaft erhebliche Bundesmittel, die unter anderem auch der Qualitätsförderung dienen sollen.

Tabelle: Bereitgestellte Bundesmittel zur Förderung der Qualität und des Absatzes von Milch

	1963	1964	1965	1966 ^{a)}
	in Millionen DM			
Förderungszuschlag zum Milchauszahlungspreis	640	650	670	700
Schulmilchspeisung	10	10	10	-
Milchautomaten	1	1	0,5	-
Verbesserung der Molkereistruktur	35	31	45	50
Kühl- und Melkeinrichtungen	5	5	5	5
Milchleistungsprüfungen	6	6	6	6
Gesamt	697	703	736,5	761

a) Vorläufige Zahlen.

Quelle: Holst, Walter, Milchwirtschaft 1965, a.a.O., S. 726.

Mit Hilfe dieser Bundeszuschüsse soll über eine Qualitätsverbesserung der Milch und Molkereiprodukte die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen Milchwirtschaft im Inland und gegenüber dem Ausland gesteigert werden. Deshalb werden Zuwendungen für Kühl- und Melkeinrichtungen sowie Milchleistungsprüfungen gegeben.

Das Hauptgewicht des Förderungszuschlages liegt dagegen auf einer Verbesserung der Einkommenslage der Landwirtschaft. Der Förderungszuschlag wird für Milch aus amtlich als tuberkulose- und brucellosefrei anerkannten Rinderbeständen gewährt und nur den Ländern zugeteilt, die angeordnet haben, daß die Molkereien die angelieferte Milch auf ihre Güte prüfen und nach der ermittelten Güteklasse

unterschiedlich bezahlen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, wird der Förderungszuschlag von zur Zeit 3,7 Pfennig je kg Milch ohne Rücksicht auf die Güteklasse der Milch ausbezahlt, also auch für Milch der Güteklasse III.¹⁾ Dies ist ein entscheidender Mangel der gegenwärtigen Regelung. Es kann nicht Sinn und Zweck des Förderungszuschlages sein, für Milch der schlechtesten Güteklasse die gleiche staatliche Qualitätsprämie zu bezahlen wie für Milch von einwandfreier Qualität. Eine Änderung der Richtlinien dahingehend, daß nur Milch der Güteklasse I subventioniert wird, ist deshalb zu fordern. Volkswirtschaftlich versprechen nur Subventionen einen wirklichen Erfolg, die die Qualitätserzeugung prämiieren.²⁾

Die Bemühungen um eine Hebung der Qualität der Milch und Molkereiprodukte sind nicht ohne Erfolg geblieben. Dies zeigen die Ergebnisse der amtlichen Qualitätsuntersuchungen. Im Jahre 1965 entsprachen z.B. in Bayern durchschnittlich über 90 % der untersuchten Proben bei milchwirtschaftlichen Erzeugnissen den hohen Anforderungen an die Qualität.³⁾

Die milchwirtschaftliche Marktordnung läßt dem Streben nach einer Verbesserung der Qualität Raum und Antrieb. Vor allem war zur Durchsetzung wichtiger qualitätsfördernder Maßnahmen erst die Hilfestellung des Staates notwendig. Möglichkeiten zu einer Verbesserung der Qualität der Milch und Milcherzeugnisse sind nach Günther immer noch gegeben.⁴⁾ Keinesfalls kann das Qualitätsproblem allein vom Staat ge-

-
- 1) S. Richtlinien 1966 für die Gewährung eines Förderungszuschlages zum Milchauszahlungspreis vom 23. April 1966, in "Bundesanzeiger", Köln, 18. Jahrgang, Nr. 82, April 1966, S. 1.
 - 2) S. Weber, Adolf, Kurzgefaßte Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 28.
 - 3) S. dazu die Zahlenangaben und Tabellen zur Güteförderung für Milch und Milcherzeugnisse im bayerischen Molkereiwesen bei o. Verf., Statistik der bayerischen Milchwirtschaft 1965, a.a.O., S. 68 ff.
 - 4) S. Günther, Herrmann-Ernst, Die Marktregulierungen für Milch und Molkereiprodukte in Westeuropa, a.a.O., S. 113 ff.

löst werden. Dazu bedarf es der Mithilfe der Landwirte, Molkereien und Milchhändler.

2.) Standardisierung

Standardisierungsvorschriften bestehen für Trinkmilch, Butter und Käse. Durch die Vereinheitlichung nach bestimmten Merkmalen wird die Zersplitterung und Überfeinerung des Warenangebots verhindert. Es werden dadurch geringere Ansprüche an die Warenkenntnis der Käufer gestellt und der interlokale Ausgleich der Erzeugnisse erleichtert. Das Absatzrisiko wird verringert und die Produzenten zur Qualitätserzeugung angeregt.¹⁾ Die vorteilhaften Auswirkungen einer Standardisierung des Warenangebots auf das gesamte Absatzsystem erklären, warum die Agrarexportländer wie Holland, Dänemark, Neuseeland, USA unter dem Druck der internationalen Konkurrenz so weitgehend standardisiert haben.²⁾

Nach § 11 Milch- und Fettgesetz können die Bundesländer die Einstellung der Trinkmilch durch die Molkereien auf einen bestimmten Fettgehalt, der aber 3 % nicht unterschreiten darf, zulassen. Von dieser Möglichkeit wurde in den einzelnen Länderverordnungen Gebrauch gemacht.³⁾ Durch behördliche Kontrollen wird die Einhaltung der Einstellung der Trinkmilch auf einen bestimmten Fettgehalt gewährleistet.

Verschiedentlich wurde die Forderung erhoben, die Einstellung der Trinkmilch auf einen bestimmten Fettgehalt nicht mehr zuzulassen und die Milch mit dem natürlichen Fettge-

1) S. Weber, Adolf, Kurzgefaßte Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 178.

2) S. Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, a.a.O., S. 366 ff.

3) S. Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, D.I.3, S. .00.11 ff.

halt in den Handel zu bringen.¹⁾ Gegen eine Aufhebung der Trinkmilchstandardisierung sprechen gewichtige Gründe. Der natürliche Fettgehalt der Milch unterliegt starken Schwankungen. Die Folge eines Verbots der Standardisierung der Trinkmilch wäre deshalb eine uneinheitliche Preisgestaltung. In der Wirtschaft ist allgemein die Tendenz zu beobachten, die Ware bei gleichbleibender Qualität zu einem einheitlichen, stabilen Preis anzubieten. Darüber hinaus ist die Überwachung des Fettgehalts bei nicht eingestellter Trinkmilch durch die Untersuchungsämter schwierig, da ein Vermischen der Vollmilch mit Magermilch durch chemische Analyse nicht mit Sicherheit nachgewiesen werden kann.²⁾ Aus Gründen der Qualitäts- und Verbrauchssteigerung sollte aber der Mindestfettgehalt der Trinkmilch dem natürlichen Fettgehalt der Milch weitgehend entsprechen.

Für Butter und Käse wurden bereits im Jahre 1934 Handelsklassen sowie Markenzeichen eingeführt.³⁾ Die Standardisierung dieser Produkte wurde nach dem zweiten Weltkrieg beibehalten, während das Gütezeichen an die veränderten Verhältnisse angepaßt wurde.⁴⁾ Die Einhaltung der durch die Standardisierung zugesicherten Eigenschaften wird durch amtliche Kontrollen überwacht.

-
- 1) S. o. Verf., Mündliche Anfrage Leonhard betr. Versorgung der Verbraucher mit Milch mit vollständigem natürlichem Fettgehalt, in "Verhandlungen des Deutschen Bundestages", II. Wahlperiode 1953, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Band 31, Bonn, 1954, Drucksache Nr. 823 vom 17. September 1954.
 - 2) S. o. Verf., Monographien deutscher Trinkmilchmärkte, Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Kempten/Allgäu, 1957, S. 12.
 - 3) S. Verordnung über die Schaffung einheitlicher Sorten von Käse (Käseverordnung) vom 20. Februar 1934, RGBI I 1934 S. 114; Verordnung über die Schaffung einheitlicher Sorten von Butter (Butterverordnung) vom 20. Februar 1934, RGBI I 1934 S. 117.
 - 4) S. Butterverordnung vom 2. Juni 1951, in "Bundesanzeiger", Köln, 3. Jahrgang, Nr. 110, Juni 1951, S. 1; Verordnung über Käse, Schmelzkäse und Käsezubereitungen (Käseverordnung) vom 2. Juni 1951, in "Bundesanzeiger", Köln, 3. Jahrgang, Nr. 110, Juni 1951, S. 4.

Die Vorteile einer Handelsklasseneinteilung für Butter und Käse liegen auf der Hand. Das einengende Prinzip der Käseverordnung von 1951, nur eine bestimmte Anzahl von Käsesorten zuzulassen, hatte im Rahmen der Liberalisierungstendenzen zu Benachteiligungen der deutschen Hersteller gegenüber den ausländischen Käseerzeugern geführt.¹⁾ Aus diesem Grunde wurde eine neue Käseverordnung erlassen, deren Zweck es ist, der westdeutschen Käsereiwirtschaft eine größere Freiheit in der Herstellung von Käse und der Schaffung neuer Käsesorten zu geben.²⁾

3. Probleme einer Verbrauchsförderung von Trinkmilch und Molkereiprodukten

In den letzten Jahren wurde die Absatzförderung für Milch und Molkereiprodukte zu einem der wichtigsten Probleme der westdeutschen Milchmarktpolitik. Die steigende Milcherzeugung verstärkte vor allem den Angebotsdruck auf den Werkmilchmärkten. Eine Steigerung des Verbrauchs milchwirtschaftlicher Produkte wurde immer dringlicher. Wenn es gelingt, die Nachfrage zu stimulieren, kann ein größeres Angebot ohne folgenschwere Preiseinbrüche aufgenommen werden.

Im Hinblick auf den teilweise wesentlich höheren Milchverbrauch in den meisten benachbarten westeuropäischen Ländern³⁾ und die günstige Entwicklung des Verbrauchs von

-
- 1) S. Heumann, Hans und Sauer, Jörg, Nochmals: Neuordnung des Rechts der Käsereiwirtschaft, in "Die Ernährungswirtschaft", Hamburg, 11. Jahrgang, Heft 7, Juli 1964, S. 444.
 - 2) S. Käseverordnung vom 24. Juni 1965, in "Bundesanzeiger", Köln, 17. Jahrgang, Nr. 118, Juni 1965, S. 1 ff.
 - 3) Der Milchverzehr je Einwohner liegt in Schweden, der Schweiz, den Niederlanden, Dänemark und Österreich um bis zu 70 % über dem Milchverbrauch in der Bundesrepublik. S. Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1955, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 77. Jahrgang, Folge 16, April 1956, S. 521.

alkoholischen und alkoholfreien sonstigen Getränken ¹⁾ glaubte man, daß auch in der Bundesrepublik noch erhebliche Marktreserven für eine Ausweitung des Absatzes vorhanden sein müßten. In zahlreichen Einzeluntersuchungen wurde darauf hingewiesen, daß sich der Milchverzehr in den Haushalten, Arbeitsstätten, Schulen, auf den Sport- und Spielplätzen und zum Teil in den Gaststätten durchaus noch steigern ließe. Es gelte nur, die Bevölkerung für einen höheren Verzehr von Milch als Getränk zu gewinnen.²⁾ Über eine Ausweitung des Trinkmilchverzehrs erhoffte man sich eine nachhaltige Verbesserung der landwirtschaftlichen Erlössituation und eine Entspannung der milchwirtschaftlichen Märkte, da der Trinkmilchabsatz unter den gegenwärtigen Verhältnissen die rentabelste Form der Verwertung ist.

In der Folge wurden mit staatlicher Unterstützung erhebliche Anstrengungen unternommen, neue Absatzmöglichkeiten zu erschließen. So wurden bereits Ende 1952 die Mindestmengenvorschriften für den Verkauf von Flaschenmilch und

-
- 1) Der Verbrauch an alkoholischen und nichtalkoholischen Getränken ist von 1955 bis 1961 um fast das Doppelte gestiegen, während der Trinkmilchverbrauch im gleichen Zeitraum stagnierte. S. Paulsen, Uwe, Der mengenmäßige Getränkeverbrauch je Einwohner im Bundesgebiet, in "Die Ernährungswirtschaft", Hamburg, 10. Jahrgang, Heft 2, Februar 1963, S. 106 ff.
 - 2) S. o. Verf., Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bearbeitet und zusammengestellt von Petrich, K. in Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats, Hiltrup, 1953, S. 64; Plate, R., Agrarproduktion und Absatzlage in Westdeutschland, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 3. Jahrgang, Heft 4, April 1954, S. 105; Plate, R. und Korth, S., a.a.O., S. 233 ff.; Ahl, Ruhrkumpels trinken mehr Milch denn je!, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 5. Jahrgang, Heft 2, Februar 1956, S. 59; Dams, Th., Zur Frage des Trinkmilchverbrauchs am industriellen Arbeitsplatz, in "Berichte über Landwirtschaft", Band 32, Hamburg und Berlin, 1954, S. 601 ff.; Wissel, Fritz, Trinkmilchmarkt und Trinkmilchabsatz, Mannheimer Diss., 1955, S. 127 ff.

Milch in verlorenen Packungen aufgehoben,¹⁾ um den Absatz verpackter Milch in den Lebensmittelgeschäften zu ermöglichen. An den Arbeitsplätzen und in den Schulen versuchte man, den Milchverzehr zu intensivieren. Gleichzeitig verstärkte der 1950 gegründete "Verein zur Förderung des Milchverbrauchs" seine verbrauchswerbenden Maßnahmen.

Trotz aller Bemühungen konnte bei Trinkmilch keine Steigerung des Verbrauchs erreicht werden, obgleich die Zeitströmung, gesund zu leben, dem Milchkonsum entgegenkommen sollte.²⁾ Es erfolgte nur eine Verlagerung von loser zu verpackter Milch. Die zunehmende Streuung des Flaschenmilchabsatzes beschleunigte wohl die Einführung verpackter Milch, erhöhte aber gleichzeitig die Verteilungskosten der Molkereien und brachte dem Milchhandel empfindliche Absatzschmälerungen.³⁾

Die Gründe für die enttäuschende Entwicklung des Milchverbrauchs wurde zum Teil bei den Bestimmungen des Milch- und Fettgesetzes gesucht, die mehr auf eine Regulierung der Trinkmilchmärkte als auf die Förderung des Milchverbrauchs eingestellt waren. So würden die starren Preisvorschriften für Trinkmilch den Molkereien und Milchhändlern den finanziellen Anreiz nehmen, neue Absatzmöglichkeiten zu erschließen. Auch bestünden wegen der gesetzlichen Liefer- und Abnahmebindungen fast keine Möglichkeiten zur Ausweitung der Absatzgebiete.⁴⁾

-
- 1) S. § 2 Absatz 3 Gesetz zur Ergänzung und Änderung des Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952 S. 807.
 - 2) S. Brune, Ilse, Durst ist eine spontane Regung, Auf den Spuren des westdeutschen Getränkekonsums, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1963, Nr. 126, Juni 1963, S. 5.
 - 3) S. Paulsen, K. H., Die Versorgung der Industriegebiete Nordrhein-Westfalens mit Trinkmilch, a.a.O., S. 82.
 - 4) S. Plate, R. und Korth, S., a.a.O., S. 240 ff.; Schröder-Etzdorf, Max, a.a.O., S. 1837 ff.

Es wurde bereits dargelegt, daß absatzhemmende Wirkungen auf die gegenwärtige Marktregelung zurückzuführen sind. Bei den Bemühungen, den Milchabsatz auszuweiten, darf aber nicht übersehen werden, daß beim Milchverzehr die relativ starren Verbrauchsgewohnheiten eine entscheidende Rolle spielen. Dies erklärt auch den unterschiedlichen Milchverbrauch in den einzelnen westeuropäischen Staaten. So vordringlich eine Absatzförderung der Milch auch ist, eine Steigerung des Milchverzehrs läßt sich im wesentlichen nur durch eine allmähliche Änderung der Ernährungsgewohnheiten herbeiführen. Trotzdem sollten die sich bietenden Absatzchancen ständig beobachtet und auch ausgeschöpft werden. Den Molkereien und Milchhändlern muß der finanzielle Anreiz zur Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten, die vielfach mit kostensteigernden Mehrleistungen verbunden sind, gegeben werden. Die langfristige Entwicklung führt, wie Müller ausführt, durchaus dazu, daß die Verbraucher einen steigenden Anteil ihres Einkommens für höhere Dienstleistungen ausgeben.¹⁾

Möglichkeiten zur Steigerung des Absatzes liegen noch in einer verstärkten Zusammenarbeit der Marktparteien und einer Verbesserung der Verkaufsorganisationen. Auch der Werbung bietet sich hier ein weites Aufgabengebiet an. Unbedingte Voraussetzung für eine Hebung des Verbrauchs ist aber auf jeden Fall die Lieferung von Qualitätserzeugnissen.

Sollten die Bemühungen, die Trinkmilch durch besondere Verfahren²⁾ für mehrere Wochen haltbar zu machen, ohne daß eine Minderung des ernährungsphysiologischen Wertes und eine ungünstige geschmackliche Veränderung eintritt, er-

1) S. Müller, R., Langfristige Entwicklungstendenzen der Nachfrage nach Nahrungsmitteln, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 4. Jahrgang, Heft 4, April 1955, S. 107.

2) S. o. Verf., Erste Uperisationsanlage in der Bundesrepublik, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 5, Januar 1964, S. 155.

folgreich verlaufen, wird sich der Trinkmilchverzehr durch Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten ausweiten lassen. Die Auswirkungen auf die Rationalisierung des Absatzes liegen auf der Hand.

Keinesfalls darf die Verbrauchsförderung für Butter, Käse und andere Molkereiprodukte gegenüber den Maßnahmen zur Verbesserung des Trinkmilchabsatzes in den Hintergrund treten. Wenn Krone die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel fast ausschließlich für die Milchwerbung einsetzen will, weil er hier einen besseren Erfolg erwartet,¹⁾ so übersieht er die Möglichkeiten und Bedeutung einer Steigerung des Absatzes bei den Molkereiprodukten. Eine Verbrauchsausweitung bei Butter, Käse, aber auch Sauermilch, Joghurt, Sterilmilch, Milchmischgetränken und dergleichen ist heute bei zunehmendem Masseneinkommen durchaus erreichbar. Mit entscheidend über die künftigen Marktanteile dieser Erzeugnisse wird aber die Wahl einer richtigen Preispolitik und eine sorgfältige Qualitätsauslese sein. Gerade die Vernachlässigung einer systematischen Absatzpolitik bei Käse ist mit einer der Gründe für die Verkaufserfolge ausländischer Ware auf dem inländischen Käsemarkt. Der Anteil von Auslandskäse am Gesamtverbrauch stieg in der Bundesrepublik trotz der bis zu 30 prozentigen Zollbelastung²⁾ von 23 % im Wirtschaftsjahr 1950/51 auf 43 % im Wirtschaftsjahr 1964/65.³⁾

Für die Zukunft gilt es, die milchwirtschaftliche Marktordnung von absatzhemmenden Preis- und Marktvorschriften zu befreien. Gleichzeitig ist eine zentrale Steuerung der absatzpolitischen Maßnahmen zugunsten der Milchwirtschaft erforderlich. Nur so lassen sich die finanziellen Mittel,

1) S. Krone, H., Voraussetzungen und Grenzen einer Gemeinschaftswerbung für land- und ernährungswirtschaftliche Erzeugnisse, in "Berichte über Landwirtschaft", Band 34, Hamburg und Berlin, 1956, S. 135.

2) S. o. Verf., Die Agrarwirtschaft im Gemeinsamen Markt, a.a.O., S. 146.

3) S. Seite 4.

die zur Förderung des Verbrauchs zur Verfügung stehen, wirksamer einsetzen und kann die notwendige Einheitlichkeit erzielt werden.

4.) Die Umlage

Die Finanzierung der Maßnahmen zur Förderung der Qualität, der Standardisierung und des Absatzes von Milch und Molkeerzeugnissen erfolgt aus Mitteln der sogenannten Umlage. Nach § 22 Milch- und Fettgesetz können die Landesregierungen im Benehmen mit den Marktgemeinschaften von den Molkeereien, Milchsammelstellen und Rahmstationen Umlagen bis zur Höhe von 0,25 Pfennig und im Bedarfsfalle bis zu 0,50 Pfennig je kg angelieferte Milch erheben. Selbstmarktende Landwirte können mit einem Pauschalbetrag zur Umlage herangezogen werden.¹⁾ Von den einzelnen Ländern wurden Umlagen festgesetzt, die stark voneinander abweichen. Augenblicklich werden folgende Umlagen erhoben:

Tabelle: Umlagen auf dem Gebiet der Milchwirtschaft im Bundesgebiet

	Pfg. / kg Milch
Baden-Württemberg	0,35
Bayern	0,45
Hessen	0,20
Niedersachsen	0,25
Nordrhein-Westfalen	0,38
Rheinland-Pfalz	0,25
Schleswig-Holstein	0,25

Quelle: Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, D.I.3, S. 00.01 ff. (Stand Juni 1966)

1) S. § 22 Absatz 1 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBI I 1952 S. 811 in Verbindung mit Zweites Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 4. August 1960, BGBI I 1960 S. 649.

Das Aufkommen aus der Umlage ist zweckgebunden und darf von den Ländern nur zur Förderung der Qualität bei Milch und Molkereiprodukten, zur Verbesserung der milchwirtschaftlichen Hygiene, zur Finanzierung von Milchleistungsprüfungen, Beratungen und Werbemaßnahmen, sowie zur Durchführung von Aufgaben verwendet werden, die den Landesvereinigungen und den Notierungskommissionen übertragen worden sind. Das Vierte Änderungsgesetz zum Milch- und Fettgesetz brachte noch eine Erweiterung dahingehend, daß die Umlage künftig auch zur Minderung von strukturell bedingten erhöhten Milcherfassungskosten der einzelnen Molkeereien und von erhöhten Transportkosten bei Milchlieferungen zwischen Molkereien, sowie zur Förderung der Qualität bei zentralem Absatz von Milcherzeugnissen verwendet werden kann. Zur Erfüllung dieser zusätzlichen Aufgaben kann die Umlage um weitere 0,3 Pfennig je kg angelieferte Milch erhöht werden.¹⁾

Der überwiegende Teil des Aufkommens aus der Umlage dient der Qualitätsförderung und -kontrolle. Die Verwendung der Umlage in Bayern zeigt folgende Tabelle:

Tabelle: Verwendung der Umlage in Bayern im Jahre 1964

Art der Verwendung	DM	v.H.
Qualitätsförderung, -kontrolle	15.553.582,-	65
Milchwirtschaftliche Organisationen	3.187.479,-	13
Werbung auf Landesebene	2.508.730,-	10
Werbung auf Bundesebene	1.672.490,-	7
Gemeinschaftsfonds des Deutschen Bauernverbandes	1.063.207,-	5
Gesamt	23.985.488,-	100

Quelle: O. Verf., Jahresbericht 1964 der Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. München, München, 1965, S. 20 (unveröffentlicht).

1) S. Viertes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 22. Juni 1963, BGBl I 1963 S. 411.

Der Qualitätsförderung und Absatzrationalisierung wird künftig eine noch entscheidendere Bedeutung zukommen, da innerhalb des Gemeinsamen Marktes mit einer verstärkten Konkurrenz gerechnet werden muß. Eine entsprechende Umdisponierung des Umlageaufkommens wird deshalb nicht zu umgehen sein. Weiterhin muß eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen Länderverordnungen angestrebt werden.

VIII. Meldepflichten und sonstige Bestimmungen

Das Milch- und Fettgesetz enthält Bestimmungen über Melde-, Buchführungs-, Auskunfts- und Verschwiegenheitspflichten, über die Beitreibung von Gebühren und Abgaben sowie über Strafen bei Verstößen gegen die gesetzlichen Vorschriften. Für die Durchsetzung und den Erfolg der milchwirtschaftlichen Regulierungspolitik sind diese Bestimmungen von nicht geringer Bedeutung. Die staatlichen Organe müssen ihre Überlegungen und Interventionen auf möglichst exakten Kenntnissen über die Marktzusammenhänge und die Auswirkungen ihrer Eingriffe auf Preise, Verbrauch, Vorratshaltung, Außenhandel, Produktion und landwirtschaftliches Einkommen aufbauen. Es soll deshalb im folgenden ein kurzer Überblick über diese Vorschriften gegeben werden. Wegen Einzelheiten wird auf die Kommentare zum Milch- und Fettgesetz verwiesen.¹⁾

Nach § 26 Milch- und Fettgesetz sind die Molkereien verpflichtet, die Anlieferung, den Absatz, die Verwertung und die Vorräte von Milch und Molkereiprodukten in gewissen Zeitabständen an die obersten Landesbehörden zu melden.²⁾ Einzelheiten dazu regeln die Länderverordnungen

1) S. Dietrich, Kurt, a.a.O., S. 11 ff.; Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, D.I.1, S. 1 ff.; Hamann, Andreas, Kommentar zum Milch- und Fettgesetz, a.a.O., S. 23 ff.

2) S. § 26 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952 S. 811.

über die Durchführung der Meldepflicht auf dem Gebiet der Milchwirtschaft.¹⁾ Für den Bereich der Fettwirtschaft und für den Großhandel mit Butter, Käse und Fette ordnete der Bundesernährungsminister am 23. November 1951 Meldepflichten über Produktions- und Absatzverhältnisse an, die an die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette bzw. an die obersten Landesbehörden zu erstatten sind.²⁾

Durch die Auswertung der eingereichten Aufstellungen sind die Lenkungsbehörden in der Lage, sich einen Überblick über die Versorgungslage zu verschaffen und - wenn notwendig - die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen. In konkreten Einzelfällen können die staatlichen Stellen auch Auskünfte über Preise, Vorräte, Leistungsfähigkeit und dergleichen von den Molkereien, Milcherzeugern und deren Vereinigungen verlangen.³⁾

Zur Wahrung der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse sind die Organe und Angestellten der Landesvereinigungen und der Einfuhr- und Vorratsstelle nach § 28 Milch- und Fettgesetz zur Verschwiegenheit verpflichtet.⁴⁾

Schließlich können rückständige Gebühren und Abgaben nach den Bestimmungen der Abgabenordnung zwangsweise von den Finanzämtern beigetrieben und Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften des Milch- und Fettgesetzes von den Gerichten bestraft werden.⁵⁾

1) S. Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, D.I.3, S. 00.05 ff.

2) S. Verordnung zur Ergänzung und Änderung der Dritten Durchführungsverordnung zum Milch- und Fettgesetz: Meldepflichten, vom 23. März 1953, in "Bundesanzeiger", Köln, 5. Jahrgang, Nr. 60, März 1953, S. 1.

3) S. § 27 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952 S. 811; Erste Durchführungsverordnung zum Milch- und Fettgesetz: Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, vom 7. März 1951, BGBl I 1951, S. 202.

4) S. § 28 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952 S. 811.

5) S. §§ 23/30 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952, S. 811.

IX. Koordinierung der marktrechtlichen Bestimmungen und
Beseitigung von Wettbewerbsverfälschungen innerhalb
der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Mit fortschreitender Entwicklung der gemeinsamen Milchmarktordnung sind die marktrechtlichen und lebensmittelpolizeilichen Bestimmungen, aber auch die Qualitäts- und Standardisierungsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen, so daß eine Diskriminierung einzelner Partner vermieden wird. Einheitliche Gütemerkmale und -klassen sind übrigens Voraussetzung dafür, daß die milchwirtschaftlichen Märkte übersichtlicher werden. So wurde durch die Verordnung Nr. 61 vom 3. Juni 1964 festgelegt, daß Butter der ersten Qualität im Sinne der gemeinsamen Milchmarktordnung in 100 Gewichtsteilen mindestens 82 Gewichtsteile Fett enthalten muß und höchstens 16 Gewichtsteile Wasser und 2 Gewichtsteile fettfreie Trockenmasse aufweisen darf.¹⁾ Bis zur Harmonisierung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften für Butter kann jedes Mitgliedsland die Einfuhr von Butter untersagen, die diese Merkmale nicht aufweist.²⁾ Dieses Verbot besteht in der Bundesrepublik seit 1. November 1964.³⁾

Die Harmonisierung des Lebensmittelrechts wurde mit der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe Lebensmittelrecht am 14. und 15. Januar 1960 eingeleitet. Diese Arbeitsgruppe, die

1) S. Verordnung Nr. 61/64/EWG des Rates vom 3. Juni 1964 zur Definition von Butter der ersten Qualität im Sinne der Verordnung Nr. 13/64/EWG, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 92, Juni 1964, S. 1411.

2) S. Artikel 2 Absatz 6 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 552; § 5 Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 28. Oktober 1964, BGBI I 1964 S. 821.

3) S. Bekanntmachung über die Anwendung der Regelung für den Handelsverkehr nach der Verordnung Nr. 13/64/EWG vom 28. Oktober 1964, BGBI I 1964 S. 827.

sich aus Experten der nationalen Regierungen zusammensetzt und unter dem Vorsitz eines Vertreters der Kommission tagt, befaßt sich im wesentlichen mit allgemeinen und koordinierenden Fragen der Rechtsangleichung. Die speziellen Rechtsfragen einzelner Gebiete des Lebensmittelrechts werden von Untergruppen, die sich ebenfalls aus Experten der nationalen Regierungen zusammensetzen, bearbeitet. Konkrete Ergebnisse konnten bei der Harmonisierung lebensmittelrechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet der Milchwirtschaft noch nicht erzielt werden.¹⁾

Weiterhin muß das milchwirtschaftliche Meldewesen, die Marktberichterstattung und das Notierungswesen ausgebaut und koordiniert werden. Für die Durchführung marktregelder Aufgaben ist dies von besonderer Bedeutung. Schließlich sind bis zum Ende der Übergangsphase die bestehenden Wettbewerbsverfälschungen zu beseitigen. In der Phase des gemeinsamen Marktes mit freiem Warenverkehr können nur gleiche Wettbewerbsbedingungen mit gleichen Rechten bestehen. Dabei sei nicht verkannt, daß es im einzelnen recht schwierig sein kann, Wettbewerbsverfälschungen klar zu erkennen, da sie vielfach in verdeckter Form auftreten. Ziel der EWG-Harmonisierung der markt- und lebensmittelrechtlichen Vorschriften kann nicht sein, dadurch einen Kompromiß herbeizuführen, daß die einzelnen unterschiedlichen nationalen Bestimmungen der Partnerstaaten mosaikartig zu einer EWG-Regelung zusammengefaßt werden. Bei der Koordinierung geht es darum, die verschiedenen einzelstaatlichen Gesetzgebungen durch Rahmenvorschriften in Einklang zu bringen, um der Gefahr von Wettbewerbsverfälschungen zu begegnen. Den Gesichtspunkten des Verbraucherschutzes und den Erfordernissen der Wirtschaft ist besonders Rechnung zu tragen. Im übrigen können in den Ausführungsverordnungen

1) S. Karl, P.M., Die Harmonisierung des Lebensmittelrechts in der EWG, in "Die Ernährungswirtschaft", Hamburg, 11. Jahrgang, Heft 11, November 1964, S. 786 ff.

der Mitgliedstaaten durchaus die notwendigen Anpassungen an die nationalen Gegebenheiten vorgenommen werden.

Welche Konsequenzen die Rechtsangleichung durch die EWG für die westdeutsche Milchwirtschaft bringt, ist noch ungewiß. Auf jeden Fall können die schon seit Jahrzehnten bestehenden deutschen Gesetzesvorschriften eine der Grundlagen für die EWG-Regelung bilden, auch wenn sie nach nationalen Zielsetzungen ausgerichtet sind.

X. Träger und Organe der milchwirtschaftlichen Marktregulierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

1.) Der Staat als Lenkungsinstanz

Als Träger der Volkswirtschaftspolitik kommen überwiegend der Staat und die ihm nachgeordneten öffentlich-rechtlichen Körperschaften in Betracht.¹⁾ Daneben können auch nicht-staatliche Organisationen sowie Einzelpersonen volkswirtschaftspolitisch aktiv sein.²⁾ Während aber die privaten Institutionen ausschließlich über ökonomische Machtmittel verfügen, kann der Staat seinen Willen kraft seiner Staatshoheit verwirklichen.³⁾

Zur Einleitung und Durchführung von Marktordnungen ist der Staat als oberster Träger der Wirtschaftspolitik in erster Linie berufen. Dabei müssen Angelegenheiten gemeinsamen Interesses zentral bzw. nach einheitlichen Grundsätzen geregelt werden.⁴⁾ Daß der Staat im Rahmen dieser

1) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 28.

2) S. Seraphim, Hans-Jürgen, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 205 ff.

3) S. Büchner, Richard, Grundfragen der Wirtschaftspolitik, Berlin, 1951, S. 25.

4) S. Giersch, Herbert, a.a.O., S. 258.

gesamtwirtschaftlichen Aufgaben auch privatwirtschaftlichen Organisationen bestimmte Funktionen einräumt, ist durchaus möglich und praktisch der Fall.¹⁾ Die verantwortliche oberste Lenkungsbefugnis muß aber immer beim Staat liegen.

Im Unterschied zur Marktordnung des Reichsnährstandes sieht das Milch- und Fettgesetz keine mit Regulierungsbefugnissen ausgestatteten Zwangszusammenschlüsse der Marktparteien vor. Der Gedanke einer berufsständischen Marktordnung wurde eindeutig abgelehnt. Die Marktregulierung wurde als staatliche und nicht als ständische Aufgabe angesehen.²⁾ Deshalb steht nach dem Milch- und Fettgesetz die Festlegung und Durchsetzung marktregulierender Maßnahmen allein dem Staate, und zwar dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie den einzelnen Landesregierungen bzw. den obersten Landesbehörden, zu. Nur staatliche Stellen sind befugt, verbindliche Anordnungen zu treffen. Bei der Durchführung marktregelnder Maßnahmen können milchwirtschaftliche Marktverbände mit herangezogen werden.

Entsprechend dem föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik räumt das Milch- und Fettgesetz den einzelnen Landesregierungen bzw. den obersten Landesbehörden weitgehende, eigenverantwortliche Regulierungsbefugnisse ein. Anscheinend glaubte man, daß eine Dezentralisierung der Zuständigkeiten der besonderen Struktur der Milchwirtschaft eher entsprechen würde als eine Zentralisierung. Was als oberste Landesbehörde für Ernährung und Landwirtschaft anzusehen ist, bestimmt sich nach dem jeweiligen Landesrecht. Soweit die Länderverordnungen keine besonderen Zentralbehörden vorgesehen haben, sind "oberste Landesbehörde" die Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Regelmäßig wurde die den Landesregierungen im Milch- und Fettgesetz erteilte Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsver-

1) S. Meinhold, Wilhelm, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 20.

2) S. Hamann, Andreas, Kommentar zum Milch- und Fettgesetz, a.a.O., S. 15.

ordnungen auf die Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten übertragen.¹⁾

Nach den Bestimmungen des Milch- und Fettgesetzes fällt in die Zuständigkeit des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Erlass von Rechtsverordnungen: Zur Förderung und Erhaltung der Güte der Milch im Einvernehmen mit dem Bundesinnenminister (§ 10 Milch- und Fettgesetz);

zur Regelung des allgemeinen Bundesausgleichs mit Zustimmung des Bundesrates (§ 12 Milch- und Fettgesetz);

zur Festlegung der Höhe der Abgaben und Stützungsbeträge beim allgemeinen Bundesausgleich ohne Zustimmung des Bundesrats (§ 12 Milch- und Fettgesetz);

zur Festsetzung von Preisen und Handelsspannen für Trinkmilch und Butter sowie zur Regelung des Notierungswesens im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister (§ 20 Milch- und Fettgesetz);

zur Einführung von Gütezeichen (§ 24 Milch- und Fettgesetz).

Der Bundesernährungsminister hat weiterhin Richtlinien für das milchwirtschaftliche Meldewesen festzulegen (§ 26 Milch- und Fettgesetz). Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Landesbehörden wegen übergebietlicher Liefer- und Annahmebeziehungen bei Milch hat er das Entscheidungsrecht, wenn keine Einigung zustande kommt (§ 9 Milch- und Fettgesetz). Schließlich unterliegt die Einfuhr- und Vorratsstelle der Aufsicht und Weisung des Bundesernährungsministers (§ 15 Milch- und Fettgesetz).

Die Landesregierungen können, soweit der Bundesernährungsminister keine Verordnungen erläßt, Preis und Güteverordnungen auf Landesebene verfügen (§§ 10, 20 Milch- und Fettgesetz), unter bestimmten Voraussetzungen zusätzlich zum Bundesausgleich besondere Ausgleichsmaßnahmen anordnen

1) S. Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, a.a.O., Band III, D.I.3, S. 00.33 ff.

(§ 12a Milch- und Fettgesetz) und Umlagen von den Molke-reien erheben (§ 22 Milch- und Fettgesetz).

Die obersten Landesbehörden haben die Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebiete (§§ 1, 2, 8 Milch- und Fettge- setz), die Fernmilchversorgung (§ 5 Milch- und Fettgesetz) und den Absatz im Straßenhandel zu regeln (§ 6 Milch- und Fettgesetz). Sie können weiterhin Vorschriften über die Einstellung und den Fettgehalt der Trinkmilch treffen (§ 11 Milch- und Fettgesetz) sowie über die Anerkennung der Landesvereinigungen entscheiden (§ 14 Milch- und Fett- gesetz). Einzelheiten zu den Meldepflichten auf dem Gebiet der Milchwirtschaft werden ebenfalls von den obersten Lan- desbehörden festgelegt (§ 26 Milch- und Fettgesetz).

Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und For- sten kann die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnun- gen auf die obersten Landesbehörden übertragen (§ 29 Milch- und Fettgesetz).

Die Durchführung der marktordnenden Maßnahmen erfolgt durch die unteren Verwaltungsbehörden der Länder bzw. durch die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette.

Eine fortschreitende Verlagerung der entscheidenden Regu- liierungsbefugnisse auf die Organe der Europäischen Wirt- schaftsgemeinschaft wurde durch das Inkrafttreten der Ver- ordnung über die schrittweise Errichtung einer gemeinsa- men Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse ein- geleitet.

2.) Mitwirkung der beteiligten Wirtschaftskreise an der westdeutschen Milchmarktordnung

a) Grundsätzliches

Verbände und Selbsthilfeeinrichtungen mit berufsständi- schen und marktpolitischen Zielsetzungen haben in der

Milchwirtschaft eine große Bedeutung erlangt. Derartige Zusammenschlüsse und Organisationen sind eher in der Lage, auf den Staat einzuwirken und marktbeeinflussende Maßnahmen durchzusetzen als der Einzelne.

Regelmäßig bestimmen gruppenegoistische Motive das Streben und Handeln nichtstaatlicher Verbände.¹⁾ Denn zum Wesen dieser Institutionen gehört es, die Interessen der vertretenen Gruppe wahrzunehmen.²⁾ Die Verbände versuchen, auf die staatliche Wirtschaftspolitik Einfluß zu nehmen. Durch das Eindringen von Interessengesichtspunkten in die Wirtschaftspolitik des Staates³⁾ wird die im gesamtwirtschaftlichen Interesse zu fordernde Neutralität des Staates bei seinen Maßnahmen in Frage gestellt.⁴⁾ Andererseits ist es auch denkbar, daß übergeordnete volkswirtschaftliche Überlegungen bei den marktbeeinflussenden Bestrebungen der Verbände und Organisationen eine Rolle spielen.⁵⁾

In der Bundesrepublik wird die Marktregulierung grundsätzlich als eine hoheitliche Aufgabe angesehen. Die milchwirtschaftliche Marktordnung räumt deshalb den nichtstaatlichen Institutionen nur ein begrenztes unmittelbares Mitwirkungsrecht bei marktpolitischen Eingriffen über die Landesvereinigungen und Verwaltungsausschüsse ein. Die mittelbaren Einwirkungen der organisierten Interessenvertretungen der Landwirtschaft auf die marktpolitische Entscheidung des Staates über Parteien und Parlamente darf aber nicht unterschätzt werden.⁶⁾

1) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 326.

2) S. Seraphim, Hans-Jürgen, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 207.

3) S. Küng, Emil, a.a.O., S. 356 ff.

4) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 327 ff.

5) S. Meinhold, Wilhelm, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 17.

6) S. Giersch, Herbert, a.a.O., S. 230 ff.

b) Landesvereinigungen

aa) Wesen und Anerkennung

Schon bald nach Beendigung des 2. Weltkrieges bildeten sich in den einzelnen Ländern Westdeutschlands besondere milchwirtschaftliche Vereinigungen, die eine Mitwirkung bei der Durchführung von Marktregulierungsaufgaben erstrebten. Die Befugnisse des Reichsnährstandes waren nach Kriegsende auf die Landwirtschaftsminister der Länder übergegangen.

Durch das Milch- und Fettgesetz erfolgte in § 14 eine gesetzliche Regelung der Zusammenarbeit zwischen den obersten Landesbehörden und den bestehenden milchwirtschaftlichen Marktgemeinschaften.¹⁾ Danach können Zusammenschlüsse von Organisationen der Landwirtschaft, Molkereien, Milchhändler und Verbraucher bei der Durchführung marktregelnder Maßnahmen dann mit herangezogen werden, wenn sie von den obersten Landesbehörden als Landesvereinigungen anerkannt worden sind. Voraussetzung für eine Anerkennung ist aber, daß sich diese Marktgemeinschaften freiwillig gebildet haben und der Beitritt weiterer milchwirtschaftlicher Organisationen nicht ausgeschlossen ist.

Die Anerkennung als Landesvereinigung steht im Ermessen der obersten Landesbehörden und erfolgt durch einen Verwaltungsakt.²⁾

Zur Zeit bestehen in der Bundesrepublik folgende anerkannte Landesvereinigungen:

Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft
e.V., München;

Landesvereinigung für Milch und Milcherzeugnisse
Hessen e.V., Frankfurt/Main;

1) S. § 14 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952 S. 811.

2) S. Hamann, Andreas, Kommentar zum Milch- und Fettgesetz, a.a.O., S. 89.

Landesvereinigung der Milchwirtschaft Nordrhein-Westfalen e.V., Düsseldorf;
Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Hannover-Braunschweig e.V., Hannover;
Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Weser-Ems e.V., Oldenburg;
Landesvereinigung der Milchwirtschaft Schleswig-Holstein e.V., Kiel.

Nicht anerkannt als Landesvereinigungen sind in Rheinland-Pfalz die Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft, Mainz, und in Baden-Württemberg der Milchwirtschaftliche Verein, Stuttgart, da sie die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Anerkennung nicht erfüllen.¹⁾

Die Rechtsform der anerkannten Landesvereinigungen ist die eines eingetragenen Vereins. Zusammensetzung und Funktionen ihrer Organe, und zwar des Vorstandes und der Mitglieder-versammlung, bestimmen die jeweiligen Satzungen.²⁾

Die Landesvereinigungen haben sich auf Bundesebene zur "Arbeitsgemeinschaft der Milchwirtschaftlichen Landesvereinigungen" mit dem Sitz in Bonn zusammengeschlossen. Diese Arbeitsgemeinschaft ist aber nicht vorgesetzte Dienststelle der einzelnen Landesvereinigungen, sondern hat lediglich beratende und informatorische Aufgaben.³⁾

Soweit Landesvereinigungen zur Mitwirkung bei der Durchführung marktregelnder Maßnahmen herangezogen werden, unterstehen sie hinsichtlich der übertragenen Arbeiten der Aufsicht der obersten Landesbehörden.

-
- 1) Nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft der Milchwirtschaftlichen Landesvereinigungen, Bonn, Lessingstr. 10, vom 2. August 1965.
 - 2) S. z.B. §§ 8 ff Satzung der Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V., München, Kaiser-Ludwig-Platz 2 (unveröffentlicht), S. 5 ff.
 - 3) Nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft der Milchwirtschaftlichen Landesvereinigungen, Bonn, Lessingstr. 10, vom 2. August 1965.

bb) Aufgaben und Bedeutung

Nach den Bestimmungen des Milch- und Fettgesetzes sollen die Landesvereinigungen, wenn sie anerkannt sind, zur Vorbereitung und technischen Durchführung marktregelnder Maßnahmen herangezogen werden. So obliegen der Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft nach § 2 der Satzung folgende Aufgaben:¹⁾

- (1) Vorbehandlung von Anträgen auf Festlegung oder Änderung von Milcheinzugsgebieten oder Lieferbeziehungen und Ausarbeitung von Vorschlägen an die zuständigen Regierungen;
- (2) Koordinierung der Vorschläge zur Förderung und Erhaltung der Güte der Milch und Milcherzeugnisse;
- (3) Ausarbeitung von Vorschlägen hinsichtlich der Erhebung von Ausgleichs- und Umlagebeträgen;
- (4) Ausarbeitung von Vorschlägen über Gewährung von Zuschüssen aus Umlagemitteln und Durchführung von Stützungsmaßnahmen;
- (5) Mitwirkung bei
 - a) der Überprüfung der Verwendung der Ausgleichsabgaben und Zuschüsse aus Umlagemitteln und aus Mitteln des "Grünen Planes" (Förderungszuschlag zum Milchauszahlungspreis);
 - b) der Auswertung der Monatsgeschäftsberichte und der Erstellung der milchwirtschaftlichen Statistik;
 - c) der Erhebung von Ausgleichs- und Umlagebeträgen beim Verkauf von Milch ab Hof;
- (6) Durchführung von Betriebsberatungen;
- (7) Ausarbeitung von Vorschlägen hinsichtlich des Vollzuges des Milchgesetzes, des Milch- und Fettgesetzes, der Butter- und Käseverordnung;
- (8) Durchführung der Werbung für den erhöhten Verbrauch von Milch- und Milcherzeugnissen.

1) S. § 2 Absatz 3 Satzung der Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V., a.a.O., S. 2.

Die Mitwirkung der Landesvereinigungen ist in der Hauptsache auf vorbereitende Planungen, gutachtliche Stellungnahmen, Ausarbeitung und Einreichung von Verbesserungsvorschlägen, Durchführung von Vermittlungshandlungen bei Streitigkeiten zwischen den Wirtschaftsgruppen und dergleichen beschränkt. Sie werden weiterhin bei der Erhebung und Verteilung der Ausgleichsabgaben und Umlagen sowie bei der Durchführung von Werbemaßnahmen eingesetzt. Schließlich können die Landesvereinigungen auch bei der Festlegung von Preisen und Handelsspannen, Einführung von Gütezeichen, Qualitäts- und Absatzförderung sowie bei der Gewährung von Krediten und Zinsverbilligungen mit einbezogen werden.¹⁾

Zur Erledigung bestimmter Aufgaben, insbesondere solcher, die nicht alle Gruppen der Landesvereinigung berühren, wurden Arbeitsausschüsse gebildet. Bei der Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. bestehen folgende Arbeitsausschüsse:²⁾

- a) Landesmarktausschuß,
- b) Landesfachausschuß,
- c) Landeswerbeausschuß.

Die Aufgaben des Landesmarktausschusses ergeben sich aus den Bestimmungen der §§ 14, 20 und 22 des Milch- und Fettgesetzes. Der Landesfachausschuß hat sich insbesondere mit Qualitätsförderungs- und Ausbildungsfragen, der Landeswerbeausschuß mit der Planung, Koordinierung und Finanzierung der Gemeinschaftswerbung bei Milch und Molkereiprodukten zu befassen.³⁾

Die Tätigkeit der Landesvereinigungen ist überwiegend beratender Natur. Sie üben Hilfsfunktionen für die obersten Landesbehörden aus. Hoheitsbefugnisse, wie der Erlaß von

1) S. Hamann, Andreas, Kommentar zum Milch- und Fettgesetz, a.a.O., S. 90.

2) S. § 11 Satzung der Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V., a.a.O., S. 7 ff.

3) S. § 7 Geschäftsordnung der Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V., München, Kaiser-Ludwig-Platz 2, (unveröffentlicht), S. 5 ff.

Anordnungen, Verfügungen, Entscheidungen und Bescheiden, dürfen nicht auf die Marktgemeinschaften übertragen werden. Dies muß ganz klar herausgestellt werden, um Mißverständnisse zu vermeiden. Walgenbach hat nicht recht, wenn er meint, daß wesentliche Kernaufgabe der Landesvereinigung in Nordrhein-Westfalen die Regelung von Molkereieinzugs- und Absatzgebieten, die Ordnung der Trinkmilchmärkte und der damit zusammenhängenden übrigen Verwertungen über ein gerechtes Ausgleichssystem, sowie die Qualitätsförderung von Milch und Milcherzeugnissen wäre.¹⁾ Steht es auch im Ermessen der obersten Landesbehörden, ob und inwieweit sie sich einer Mitwirkung der Landesvereinigungen bedienen wollen, die eigentliche Verantwortung für die Marktregulierung bleibt immer bei den staatlichen Stellen. Die Landesvereinigungen können nicht einmal zu auskunftsberechtigten Dienststellen erklärt werden. Sie sind bei der Durchführung der ihnen zugewiesenen Aufgaben auf freiwillig erteilte Auskünfte der Marktbeteiligten oder auf die Unterlagen der obersten Landesbehörden angewiesen.

Die Landesvereinigungen unterscheiden sich grundlegend von den Zwangszusammenschlüssen nach § 38 Milchgesetz und den Milchwirtschaftsverbänden des Reichsnährstandes. Im Gegensatz zu den Zwangszusammenschlüssen fehlt den Landesvereinigungen die Befugnis, verbindliche Anordnungen zu treffen und selbstverantwortlich marktregelnde Maßnahmen durchzuführen.

Trotzdem haben die Landesvereinigungen im Rahmen der milchwirtschaftlichen Marktregulierung eine gewisse Bedeutung erlangt. Immerhin werden Kenntnisse und praktische Erfahrungen der Wirtschaft durch die Tätigkeit der Marktgemeinschaften den Behörden nutzbar gemacht. Vielfach kommt den Landesvereinigungen die Vermittler-

1) S. Walgenbach, Willmar, a.a.O., S. 10 ff.

rolle bei Meinungsverschiedenheiten zu, da sie zwischen den Lenkungsstellen und den Einzelwirtschaften stehen. Auch können die milchwirtschaftlichen Vereinigungen über ihre Mitgliedsorganisationen auf die Milcherzeuger, Molkereien und Milchhändler einwirken und deren Zusammenarbeit fördern. Die Landesvereinigungen tragen dazu bei, die staatlichen Verwaltungsstellen bei der Durchführung marktregelnder Maßnahmen zu entlasten.

c) Beteiligung eines Beirats beim Erlaß von Rechtsverordnungen zur Regelung des Ausgleichswesens

Mit der Neuordnung des milchwirtschaftlichen Ausgleichswesens im Jahre 1963 wurde beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ein Beirat neu geschaffen. Dieser Beirat besteht aus höchstens 15 Mitgliedern und ist beim Erlaß von Rechtsverordnungen zur Regelung des allgemeinen Trinkmilch-Werkmilchausgleichs anzuhören. Er wird vom Bundesminister für drei Jahre berufen und besteht aus Vertretern der Milcherzeuger und Molkereien.¹⁾ Die Landesvereinigungen sowie Vertreter des Milchhandels und der Verbraucher sind nicht beteiligt. Dies ist ein Mangel, da durch das Ausgleichswesen auch die Verbraucher und Milchhändler mittelbar berührt werden. Obgleich der Beirat nur beratende Funktion hat, sollten sämtliche vom Ausgleichswesen betroffenen Wirtschaftskreise im Beirat vertreten sein.

d) Beteiligung von Vertretern der Wirtschaft am Verwaltungsrat der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette

Durch das Milch- und Fettgesetz wurden den Marktbeteiligten über ihre Vertreter im Verwaltungsrat der Einfuhr- und

1) S. Viertes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 22. Juni 1963, BGBl I 1963 S. 411.

Vorratsstelle Einflußmöglichkeiten auf die Einfuhr- und Vorratspolitik eingeräumt. Der Verwaltungsrat hat unter Aufsicht des Bundesministers in allen grundsätzlichen Fragen zu entscheiden und besteht aus je 4 Vertretern des Bundes, der obersten Landesbehörden, der Landwirtschaft und der Verbraucher, sowie 8 Vertretern der Molkereien und des Handels.¹⁾ Die Landesvereinigungen wurden nicht mit einbezogen.

Mit der Errichtung des Verwaltungsrates sollte dem Verlangen der privaten Ernährungswirtschaft nach einer Beteiligung an der Gestaltung der Einfuhr- und Vorratspolitik Rechnung getragen und eine Einflußteilung zwischen Staat und Wirtschaft herbeigeführt werden.²⁾ Deshalb bestanden auch im Zusammenhang mit der Aufteilung der Zahl der Vertreter auf die einzelnen Gruppen bei der Ausarbeitung des Milch- und Fettgesetzes erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Jede Interessentengruppe wollte möglichst viele Vertreter in den Verwaltungsrat entsenden.

Man darf die Einwirkungsmöglichkeiten der Wirtschaft auf die Einfuhr- und Vorratspolitik nicht überbewerten. Alle Beschlüsse des Verwaltungsrates bedürfen der Genehmigung des Bundesernährungsministers. Inzwischen wird die Einfuhr- und Vorratspolitik im Grundsätzlichen bei Molkereiprodukten durch die Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft festgelegt.

3.) Institutionelle Mängel der westdeutschen Milchmarktordnung

Mit dem Inkrafttreten der EWG-Milchmarktordnung für Molkereiprodukte sind die Befugnisse zur Bestimmung der Grund-

1) S. § 15 Absatz 4 Milch- und Fettgesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBl I 1952, S. 811.

2) S. Martens, Gunter, Preisausgleich und Reserven, Die Aufgaben der Einfuhr- und Vorratsstellen, in "Das Parlament", Hamburg, 3. Jahrgang, Nr. 15, April 1953, S. 5.

sätze der Einfuhr- und Vorratspolitik bei Milcherzeugnissen von der Bundesregierung auf die EWG-Organen übergegangen. Dagegen gelten im Bereich der Trinkmilchmärkte die Bestimmungen des Milch- und Fettgesetzes vorläufig unverändert weiter. Die Regulierung der Trinkmilchmärkte erfolgt in der Bundesrepublik immer noch autonom durch die Bundesregierung und die Länderregierungen.

Abgesehen von den Problemen und Schwierigkeiten, welche die Umstellung der westdeutschen Marktregulierung auf die EWG-Marktordnung bei Molkereiprodukten bedingt, weist die gegenwärtige Verteilung der Zuständigkeiten bei der Regelung der Trinkmilchmärkte in der Bundesrepublik wesentliche Mängel auf. Diese haben hauptsächlich in der föderalistischen Ausgestaltung des Milch- und Fettgesetzes ihre Ursache. Zur Durchführung der Trinkmilchmarktordnung wurde eine Vielzahl von staatlichen Verwaltungsstellen geschaffen, deren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten nicht genau abgegrenzt und aufeinander abgestimmt sind. Die unterschiedliche Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern sowie das Nebeneinander von öffentlichen Regulierungsinstanzen verhindern ein wohlabgewogenes Zusammenspiel der verschiedenen Regelungen und Institutionen. Meinungsverschiedenheiten, Zuständigkeitskonflikte und gegensätzliche Maßnahmen hemmen die Wirksamkeit marktregelnder Eingriffe. Die wirtschaftspolitischen Absichten des Bundes kommen vielfach nicht zur Geltung, da einzelne Länder fast immer andere Auffassungen vertreten. Gerade im Bereich der Trinkmilchmarktordnung, wo die Lenkungsbefugnisse beim Bund und den Ländern liegen, weichen die Regelungen in den einzelnen Bundesländern teilweise immer noch erheblich voneinander ab. Man denke nur an die länderspezifische so unterschiedliche Festlegung ergänzender Bestimmungen bei den Trinkmilchpreisen, der Qualitätsförderung und -bezahlung sowie der Umlageerhebung, welche die Einzelwirtschaften verschieden belasten und in der unter-

schiedlichen Marktstruktur keine Begründung finden können. Beim milchwirtschaftlichen Ausgleichswesen konnten erst im Jahre 1963 nach langwierigen Verhandlungen die stark abweichenden, wettbewerbsverzerrenden Länderregelungen durch einen einheitlichen Bundesausgleich abgelöst werden.

Immer wieder traten Verzögerungen bei der Durchführung notwendiger Eingriffe auf, während andererseits nicht vorhersehbare Maßnahmen der Lenkungsbehörden Störungen des Marktablaufes zur Folge hatten. Maßnahmen auf den Trinkmilchmärkten wurden mit Eingriffen in die Werkmilchmärkte nicht immer koordiniert.

Zu den angeführten Mängeln kommt noch hinzu, daß die Stellung der Landesvereinigungen besonders schwach ist. Die gegenwärtige Marktordnung wird in der Hauptsache vom Staat getragen, da den Marktgemeinschaften keine Anordnungsbefugnisse zugestanden wurden und nur in begrenztem Rahmen bei der Durchführung regulierender Maßnahmen auf den Trinkmilchmärkten herangezogen werden können.

Die Besonderheiten der milchwirtschaftlichen Marktstruktur verlangen nach ausführenden Organen, die der Wirtschaft näherstehen. Sind doch die am Milchmarkt beteiligten Parteien besser in der Lage, Markttendenzen rechtzeitig zu erkennen und richtig zu deuten als Dienststellen der staatlichen Verwaltung. Gerade so wichtige Aufgaben wie die Regelung der Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebiete, Förderung der Qualität und Standardisierung, setzen eine enge Verbundenheit mit den laufenden praktischen Vorgängen im Wirtschaftsgeschehen voraus, die eine Behörde nicht herzustellen vermag. Die Tätigkeit von Marktverbänden der Wirtschaft kann nicht auf eine Beratung und eine gewisse Entlastung der Lenkungsstellen bei der Durchführung marktregelnder Maßnahmen beschränkt bleiben. "Hier muß vielmehr die Wirtschaft selbst nicht nur Objekt, sondern Sub-

jekt, d.h. Anteilnehmer und gestaltender Träger werden".¹⁾ Dazu gehört, daß den Landesvereinigungen die Möglichkeit gegeben wird, die erforderlichen Maßnahmen auch zwangsweise durchsetzen zu können. Es ist eine Erfahrungstat-sache, daß Weigerungen weniger Außenseiter genügen, um den Erfolg marktbeeinflussender Maßnahmen in Frage zu stellen.

Als nachteilig hat sich weiterhin die ungenaue Festlegung der Aufgaben der Landesvereinigungen im Milch- und Fettgesetz erwiesen. Es werden die einzelnen Marktgemeinschaften recht unterschiedlich von den jeweiligen obersten Landesbehörden zur Durchführung marktregelnder Maßnahmen mit herangezogen. Darüber hinaus erledigen Landesvereinigungen die ihnen übertragenen gleichartigen Aufgaben nicht einmal nach einheitlichen Gesichtspunkten.²⁾ Hier zeigt sich besonders das Fehlen einer weisungsbefugten Dachorganisation für die Landesvereinigungen des Bundesgebietes. In der Zeit, als das Milch- und Fettgesetz erlassen wurde, glaubte man offenbar, keine Spitzenorganisation auf Bundesebene zulassen zu wollen. Die bestehende Arbeitsgemeinschaft der milchwirtschaftlichen Landesvereinigungen erfüllt nicht die notwendigen Voraussetzungen für das fehlende Spitzengremium, da sie nur beratend wirken kann.

Der Kompromißcharakter des Milch- und Fettgesetzes kommt gerade in der Verteilung der Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den einzelnen staatlichen Stellen sowie den Lenkungsbehörden und der Wirtschaft besonders deutlich zum Ausdruck. Die marktpolitische Führung an der Spitze liegt zum Teil beim Bund und zum Teil bei den Ländern, während die Landesvereinigungen nur Hilfsfunktionen für die obersten Landesbehörden ausüben können. Das wohlabgewogene Zusammenspiel der verschiedenen Regelungen und Institutionen wird dadurch vereitelt und die ökonomischen Absichten

1) O. Verf., Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung, a.a.O., S. 44.

2) S. Dietrich, Kurt, a.a.O., S. 44.

und Maßnahmen des obersten Trägers der Wirtschaftspolitik können sich infolge von Gegensätzen und Zuständigkeitskonflikten nur abgeschwächt auswirken.¹⁾ Dem System der milchwirtschaftlichen Marktregulierung fehlt eine "zweckentsprechende Verteilung der wirtschaftlichen Führungsgewalten und Verantwortlichkeiten zwischen Einzelwirtschaften, mittelstufigen Gruppen und Staat".²⁾ Erst die Herstellung des vertikalen Gleichgewichts der Wirtschaftsstufen ermöglicht eine organische Steuerung der Volkswirtschaft und verbürgt eine maximale Leistungsfähigkeit des Wirtschaftsganzen.³⁾

Das Fehlen einer zweckentsprechenden Ausbalancierung der Lenkungsbefugnisse muß auch im Hinblick auf die im Entstehen begriffenen Europäischen Milchmarktordnung als ein entscheidender Mangel der gegenwärtigen Milchmarktregulierung der Bundesrepublik angesehen werden. Eine grundlegende Änderung ist deshalb notwendig. Dabei sind vor allem zwei Probleme zu lösen. Einmal muß das Nebeneinander von Bund und Ländern als verantwortliche Führungsspitzen der westdeutschen milchwirtschaftlichen Marktordnung beseitigt und der Bundesregierung die alleinige oberste Lenkungsbefugnis eingeräumt werden. Zum anderen ist die Art und Weise der Beteiligung der Wirtschaft an den Marktbeeinflussungsaufgaben zu klären. Auf diese Fragen soll in der abschließenden Stellungnahme zur milchwirtschaftlichen Marktordnung näher eingegangen werden.

1) S. Meinhold, Wilhelm, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 21.

2) Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 200.

3) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 200 ff.

4.) Institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Europäischen Milchmarktordnung

Mit dem schrittweisen Übergang zur Europäischen Milchmarktordnung gehen die maßgebenden Kompetenzen zur Bestimmung der Grundsätze der milchwirtschaftlichen Marktpolitik mehr und mehr auf die EWG-Organen über. Damit wird die freie Aktionsfähigkeit der Bundesregierung und der Landesregierungen im Bereich der Milchwirtschaft immer stärker eingeschränkt.

Nach dem EWG-Vertrag liegen die maßgebenden Lenkungsbefugnisse beim EWG-Ministerrat und bei der EWG-Kommission. In der Verordnung über die gemeinsame Milchmarktordnung ist die Aufteilung der Befugnisse zwischen Ministerrat und Kommission im einzelnen festgelegt. Der Ministerrat trifft regelmäßig alle grundsätzlichen Entscheidungen auf Vorschlag der Kommission. Die Kommission hat die erforderlichen Maßnahmen und Verordnungen auszuarbeiten, Stellungnahmen und Empfehlungen abzugeben und für die Anwendung der erlassenen Vorschriften Sorge zu tragen. Daneben steht der Kommission die Entscheidung über die "Frei-Grenze-Preise" und die Anwendung von Schutzklauseln durch die Mitgliedstaaten zu.

Während in einem früheren Vorschlag der Kommission zur Durchführung der Eingriffe in das Marktgeschehen ein unter der Leitung der Kommission stehendes Milchamt errichtet werden sollte,¹⁾ ist in der nunmehr gültigen Verordnung von einer derart gestalteten zentralen Lenkungsbehörde keine Rede mehr.

Nach den Bestimmungen der Verordnung zu einer gemeinsamen Milchmarktordnung wurde weiterhin ein sogenannter

1) S. Plate, R., Grupe, D., Busch, W. und Storck, H., a.a.O., S. 100.

"Verwaltungsausschuß" aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz eines Vertreters der Kommission gebildet. Dieser Ausschuß soll eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission herbeiführen und die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen erleichtern. Eine Entscheidungsbefugnis steht dem Verwaltungsausschuß nicht zu. Er kann nur zu den vorgesehenen Maßnahmen und Durchführungsbestimmungen Stellung nehmen. Lehnt er die geplanten Maßnahmen ab, kann die Kommission die Anwendung der betreffenden Maßnahmen um höchstens einen Monat aufschieben. Innerhalb dieser Frist kann der Rat eine abweichende Entscheidung treffen.¹⁾ Ohne Anhörung des Verwaltungsausschusses und ohne Überprüfung durch den Rat kann die Kommission die Mitgliedstaaten ermächtigen, die Abschöpfungsbeträge herabzusetzen.²⁾

Zu den Beratungen über die EWG-Milchmarktordnung wurden die milchwirtschaftlichen Organisationen der Partnerstaaten und die nationalen Regulierungsbehörden, wie z.B. die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, hinzugezogen.³⁾

Die Durchführung der gemeinsamen marktregelnden Maßnahmen bleibt den Organen der Mitgliedstaaten überlassen, und zwar unter der Weisung und Aufsicht der Kommission. Das bedeutet, daß die bisherigen nationalen Regulierungsinstanzen schrittweise mit der Entwicklung der gemeinsamen Marktordnung zu Ausführungsorganen der EWG umzugestalten sind.

-
- 1) S. Artikel 24 ff. Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 560 ff.
 - 2) S. Artikel 9 Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964, a.a.O., S. 560 ff.
 - 3) S. o. Verf., Groupements, in "Molkerei- und Käserei-Zeitung", Hildesheim, 10. Jahrgang, Heft 18, April 1959, S. 599 ff.; o. Verf., Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, 13. Geschäftsjahr, a.a.O., S. 10; o. Verf., Bericht über die Tätigkeit des Verbandes der Deutschen Milchwirtschaft im Geschäftsjahr 1964, a.a.O., S. 1.

Es genügt nicht, wie es in den Stellungnahmen milchwirtschaftlicher Organisationen immer wieder zum Ausdruck gebracht wird, daß die Lenkungsinstanzen der EWG lediglich koordinierende Funktionen zwischen den Organisationssystemen der nationalen Märkte übernehmen sollten.¹⁾ Ohne eine zentrale weisungsbefugte Führungsgewalt an der Spitze bleibt jede gemeinsame Milchwirtschaftspolitik in ihrer Durchführung problematisch.

1) S. o. Verf., Stellungnahme zum Entwurf der Vorschläge der EWG-Kommission zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik gemäß Artikel 43 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), Verband der Deutschen Milchwirtschaft Bonn, in "Molkerei- und Käseerei-Zeitung", Hildesheim, 11. Jahrgang, Heft 8, Februar 1960, S. 231.

F. Zusammenfassende Stellungnahme

Wie wir gesehen haben, sind die Stellungnahmen zur milch-wirtschaftlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik sehr unterschiedlich. Abgesehen von den verfassungsrecht-lichen Bedenken, die gegen die Milchmarktordnung geltend gemacht wurden,¹⁾ bildete die unerläßlich volkswirtschaft-liche Behandlung des Problems der milchwirtschaftlichen Marktregulierung eine Quelle erheblicher Meinungsverschie-denheiten. Auf der erweiterten Basis volkswirtschaftlicher Betrachtungsweise überschneiden sich die Gesichtspunkte, die Auffassungen streben auseinander, die Forderungen widersprechen sich.

Bei allen Überlegungen der verschiedenen Wirtschaftsgrup-pen und ihrer Vertreter spielen interessenbedingte Erwä- gungen eine große Rolle. Die Frage einer Aufhebung bzw. Beibehaltung der milchwirtschaftlichen Marktregulierung wird weitgehend unter einem bestimmten Blickwinkel ge- sehen, wobei die Vorteile der eigenen Auffassung in leuch- tenden Farben geschildert, die Nachteile am Rande vermerkt und die Ansichten des Gegners ins Extrem verzerrt werden. Auf jeden Fall ist ein gewisser Mangel an Objektivität in den verschiedenen Lagern festzustellen. Fehltriteile und Mißverständnisse als Folge dieser einseitigen Beurteilun- gen belasten die Diskussion um die milchwirtschaftliche Marktregulierung stark.

Auf keinen Fall darf die milchwirtschaftliche Marktregu-lierungspolitik unter dem isolierten Blickwinkel dieses Teilgebietes der Wirtschaft gesehen werden. Subjekt der volkswirtschaftspolitischen Einflußnahme ist die Volksge-meinschaft.²⁾ Aus diesem Grunde hat der Wirtschaftspoliti-

1) S. o. Verf., Rechtmäßigkeit einer wirtschaftslenkenden Marktordnung, in "Der Betriebs-Berater", Heidelberg, 20. Jahrgang, Heft 4, Februar 1965, S. 138 ff.

2) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 28.

ker seine Lenkungsmaßnahmen letztlich immer auf das Wirtschaftsganze abzustellen, während die Verfolgung von Zwecken der Interessengruppen keine Berücksichtigung finden kann. Auch Eingriffe in einzelne Zweige und Gruppen der Wirtschaft haben auf die Dauer den Zielsetzungen der Volkswirtschaft zu dienen, wenn ein größtmögliches Maß gesamtwirtschaftlicher Ergiebigkeit erreicht werden soll.¹⁾

Für unsere Untersuchung war es wichtig, darüber Klarheit zu verschaffen, welche Bedeutung der Milchwirtschaft zukommt, welche Besonderheiten und Schwierigkeiten das Milchmarktgeschehen kennzeichnen und welche Zusammenhänge mit der Gesamtwirtschaft bestehen. Es galt weiterhin die Probleme, Folgen und Grenzen, aber auch die mittelbaren Auswirkungen der milchwirtschaftlichen Marktregulierungsmaßnahmen herauszustellen und das Für und Wider der Markteingriffe gegeneinander abzuwägen. Wir versuchten somit, die Frage der Marktregulierung auf dem Gebiet der Milchwirtschaft aus dem Widerstreit der Interessentenmeinungen herauszuhalten.

Zweifellos bringt der freie Wettbewerb auf den milchwirtschaftlichen Märkten wegen der besonderen Angebots- und Nachfrageverhältnisse erhebliche Gefahren mit sich. Marktenkende Eingriffe zur Verhinderung von Fehlentwicklungen sind deshalb durchaus zu fordern. So konnten durch die Trinkmilchmarktregulierung, die Einfuhrlenkung und die staatliche Vorratshaltung in der Vergangenheit Marktstörungen und Preiseinbrüche weitgehend verhindert werden.

Stockungen der Versorgung traten seit Erlaß des Milch- und Fettgesetzes nicht mehr auf. Zimmerer hat nicht recht, wenn er schreibt, daß das Fehlen der freien Konkurrenz zu Störungen in der Milchversorgung geführt habe.²⁾ Durch

1) S. Weddigen, Walter, Persönlichkeit und Gemeinschaft, a.a.O., S. 266 ff.

2) S. Zimmerer, Carl, Kompendium der Wirtschafts- und Sozialpolitik, Düsseldorf, 1959. S. 37.

die Festlegung staatlich garantierter Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebiete wurde die Zersplitterung der Milcherfassung und Milchverteilung verhindert sowie die Standardisierung und Qualitätskontrolle erleichtert. Auf den Märkten für Molkereiprodukte dienten die Einfuhrschleuse und die staatliche Vorratshaltung dazu, das schwankende, saisonbedingte Angebot besser an die relativ stabile Nachfrageentwicklung anzupassen, um die Markt- und Preisverhältnisse zu stabilisieren.

Demgegenüber darf nicht übersehen werden, daß die Marktordnung, wie sie durch das Milch- und Fettgesetz geschaffen wurde, schwerwiegende Mängel aufweist. So hatte die weitgehende Ausschaltung der Steuerungsfunktion der Preise eine strukturelle Erstarrung in der Milchwirtschaft zur Folge. Durch die staatlich festgelegten Einzugs- und Absatzgebiete der Molkereien wurden unrationelle Betriebe in ihrer Existenz gesichert und die Anpassung an die ständig wechselnden Erfordernisse des Marktes verzögert. Die Zwangsbindungen engten die Eigeninitiative und Dispositionsfreiheit der Wirtschaftsgruppen ein, förderten die Monopolbildung auf den Trinkmilchmärkten und führten zu einer Erlahmung der Bemühungen um die Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten. Die produktionswirtschaftliche Seite der Milchwirtschaft wurde gegenüber den absatzwirtschaftlichen Notwendigkeiten stark in den Vordergrund gerückt. Auch hatte die Trennung der Trinkmilchmärkte von den Werkmilchmärkten und deren unterschiedliche Regulierung Schwierigkeiten und Spannungen zur Folge. Wegen der engen Verbindung zwischen den Trinkmilch- und Werkmilchmärkten waren strenge Zwangsmaßnahmen notwendig. Für die praktische Durchführung der marktregelnden Maßnahmen ergab sich eine Teilung der Aufgaben und Methoden sowie die Notwendigkeit eines komplizierten Verwertungsausgleichs. Während einerseits die Trinkmilchmärkte in den Mittelpunkt der milchwirtschaftlichen Marktregulierung gestellt wurden, kam es andererseits zu einer marktpolitischen Vernachlässigung der Märkte für Molkereiprodukte.

Problematisch wurde auch die Preis- und Spannenbindung für Trinkmilch. Ständige Auseinandersetzungen über die Höhe der Preis- und Handelsspannen belasten die milchwirtschaftliche Marktregulierung ebenso wie das fortwährende Hin und Her bei den Ausgleichszahlungen.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß sich die staatlichen Stellen über die Zwecksetzungen und Auswirkungen der Regulierungen nicht immer ganz im klaren waren. Teilweise wurden die Lenkungsbehörden durch die bestehende Rechtsunsicherheit über wesentliche Bestimmungen des Milch- und Fettgesetzes in ihrer Handlungsweise gehemmt.

Entgegen der wirtschaftspolitischen Zielsetzung der milchwirtschaftlichen Marktordnung, der Herbeiführung eines zweckmäßigen Marktausgleichs auf den milchwirtschaftlichen Märkten durch entsprechende lenkende Eingriffe und gestaltende Maßnahmen im Interesse der gesamten Wirtschaft, wurden interessenbedingte einkommenspolitische Gesichtspunkte bei Markteingriffen verstärkt in den Vordergrund gestellt. Die milchwirtschaftliche Marktregulierung wurde immer mehr zu einem Instrument der Einkommenssicherung und -stützung für die Landwirtschaft.

Die Folge der weitgehenden einkommenspolitischen Zielsetzung der staatlichen Marktpolitik war eine Verzerrung und Verfälschung des Preisbildungsprozesses, eine Erstarrung der strukturellen Verhältnisse sowie eine Schwächung der Unternehmerinitiative. Zunehmende Marktüberschüsse und ungünstige Auswirkungen auf die Absatzentwicklung infolge der Politik hoher Preise für die Landwirtschaft vermehrten die bereits bestehenden Schwierigkeiten auf den milchwirtschaftlichen Märkten. Weitere kostspielige Folgeinterventionen waren deshalb notwendig. Die Maßnahmen des Staates auf milchwirtschaftlichem Gebiet widersprechen weitgehend der marktwirtschaftlich ausgerichteten Gesamtkonzeption der westdeutschen Wirtschaftsordnung.

Wesentliche Mängel zeigten sich bei der Marktordnung des

Milch- und Fettgesetzes im Institutionellen. Wohl lehnte sich das Milch- und Fettgesetz zum Teil stark an die Regelungen früherer Jahre an. Begriffe wie Einzugs- und Absatzgebiete, Einfuhrregulierung und staatliche Vorratshaltung, Preis- und Spannenregelung kennzeichnen stichwortartig diesen Zusammenhang. Das Milch- und Fettgesetz verzichtete aber bei der Marktregulierung für Milch und Molkereiprodukte auf eine einheitliche Führungsgewalt an der Spitze und übertrug die obersten Lenkungsbefugnisse zum Teil auf den Bund und die Länder. Die Regulierungen weichen deshalb in den einzelnen Bundesländern noch heute teilweise erheblich voneinander ab. Eine derartige Zersplitterung der marktpolitischen Maßnahmen zur Ordnung der milchwirtschaftlichen Märkte kann in den unterschiedlichen strukturellen Verhältnissen keine Begründung finden.

Darüber hinaus schränkte das Milch- und Fettgesetz die Mitbeteiligung der Marktparteien bei der Gestaltung und Durchführung der Marktregulierung stark ein. Das Milch- und Fettgesetz kennt keine Milchwirtschaftsverbände mit Lenkungsaufgaben, sondern sieht nur eine gewisse Mitwirkung freiwilliger Zusammenschlüsse bei der Durchführung der Marktregulierung auf den Trinkmilchmärkten vor. Die Behauptung von Nitsch, das Milch- und Fettgesetz lehne sich eng an die bewährten Bestimmungen des § 38 Milchgesetz an,¹⁾ ist unrichtig. Die Marktregulierung für Milch und Molkereiprodukte in der Bundesrepublik wird von der staatlichen Verwaltung getragen und durchgeführt. Wahrscheinlich glaubte man, auf Institutionen der Selbstverwaltung verzichten zu müssen, weil sie schon einmal mißbraucht und ihrem ursprünglichen Zweck entfremdet worden waren.

Die Verhandlungen und Debatten bei der Ausarbeitung und bei Erlaß des Milch- und Fettgesetzes lassen allzu deut-

1) S. Nitsch, Gerhard, a.a.O., S. 50.

lich erkennen, daß man ängstlich bemüht war, den Gedanken einer wirtschaftlichen Selbstverwaltung nicht zu verwirklichen, ansonsten aber die unterschiedlichen Standpunkte durch einen Kompromiß auszugleichen. Erfahrungen, die man in früheren Jahren gesammelt hatte, wurden teilweise nicht verwertet. Man braucht sich deshalb nicht zu wundern, wenn als Ergebnis ein Stückwerk entstanden ist, dem eine klare Linie fehlt und das wegen seiner Mängel von Anfang an heftig umstritten war. Vielfach sind einzelne Maßnahmen, die noch heute Gültigkeit haben, zu stark planwirtschaftlich orientiert. Dies ist durch die wirtschaftlichen Verhältnisse bei Erlaß des Milch- und Fettgesetzes bedingt. Eine entsprechende Auflockerung der Bindungen scheiterte an den bestehenden Meinungsverschiedenheiten und am Widerstand der landwirtschaftlichen Kreise.

Die Lösung des Marktregulierungsproblems bei Milch und Molkereiprodukten kann nach unserer Meinung nicht in einem Ausgleich der Gegensätzlichkeiten durch einen Kompromiß bestehen, sondern muß innerhalb der bestehenden Wirtschaftsordnung durch eine zweckentsprechende Verbindung von individueller Freiheit und kollektiver Gebundenheit gefunden werden.

Wie bereits dargelegt wurde, kann die Wirtschaftsordnung nach dem Ausmaß staatlicher Einflußnahme auf das Zusammenwirken der produktiven Kräfte in der Volkswirtschaft mehr planwirtschaftlich oder mehr marktwirtschaftlich ausgerichtet sein.¹⁾ Da keine Marktwirtschaft ganz ohne gemeinwirtschaftliche Bindung und keine Planwirtschaft ganz ohne jede Selbständigkeit und Initiative des Einzelnen bestehen kann, sind Wirtschaftsordnungen in der konkreten Wirklichkeit immer Mischgefüge von Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftsbindung.²⁾ Wie die Wirtschaftsordnung im Einzelfall

1) S. Seite 8.

2) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 199.

zu gestalten ist, um ein Höchstmaß volkswirtschaftlicher Ergiebigkeit zu erreichen, ist das Zentralproblem jeder Wirtschaftslenkung. Es geht dabei um eine zweckentsprechende Verschmelzung von Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftsbindung innerhalb der Wirtschaftsordnung und deren Teilbereiche. Die Antwort auf diese Frage kann nicht allgemeingültig gegeben werden, sondern hängt von den jeweils vorliegenden tatsächlichen Voraussetzungen des Einzelfalls ab, insbesondere von der Fähigkeit der Gliedgebilde der Volkswirtschaft, bei Gleichgewichtsstörungen selbsttätig das bestmögliche Wirkungsverhältnis der produktiven Kräfte herzustellen.¹⁾ Diese Umgruppierungsfähigkeit wird in ihrem Ausmaß vor allem von der Privatinitiative, Wendigkeit, Marktübersicht und der spekulativen Befähigung genügend beweglicher Einzelwirtschaften bestimmt und bildet die wichtigste Voraussetzung für eine Ausrichtung der Wirtschaftsordnung am Freiheitsgedanken. Dagegen setzt eine verstärkte Bindung der Wirtschaft vor allem Gemeinsinn, Opferwillen und kollektive Disziplin der Bevölkerung voraus.²⁾

Das Gleichgewicht von Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftsbindung hängt auch von den Aufgaben ab, vor die sich eine Volkswirtschaft jeweils gestellt sieht. Während in Zeiten gemeinsamer Not zur Sicherung der Versorgung eine verstärkte Wirtschaftsbindung erforderlich ist, kann in ruhigen Zeiten mit einer gesicherten wirtschaftlichen Entwicklung die Wirtschaftsordnung weitgehend am Individualgedanken ausgerichtet werden, um die Vorteile genügender Wirtschaftsfreiheit besonders im Hinblick auf den einzelwirtschaftlichen Bedarf vermehrt zur Geltung zu bringen.³⁾

1) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 54 ff.

2) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 187 ff.

3) S. Weddigen, Walter, Zur Theorie der Wirtschaftslenkung und Sozialisierung, a.a.O., S. 68 ff.

In struktureller Hinsicht gehört zur Bildung einer produktiven Synthese von Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftsbindung eine zweckentsprechende Verteilung der Lenkungsbefugnisse und Verantwortlichkeiten zwischen Einzelwirtschaften, mittelstufigen Verbänden und dem Staat an der Spitze.¹⁾ Nur durch eine funktionelle Auswägung der wirtschaftlichen Führungsgewalten und Verantwortlichkeiten innerhalb der Volkswirtschaft kann die wirtschaftliche Aktivität der Einzelwirtschaften so aufeinander abgestimmt werden, daß ein Höchstmaß volkswirtschaftlicher Leistungsfähigkeit erreicht wird.

Die tatsächlichen Voraussetzungen, von deren verhältnismäßigem Gegebensein die zweckentsprechende Verbindung von individueller Freiheit und kollektiver Gebundenheit in der Volkswirtschaft abhängt, liegen nicht nur zu verschiedenen Zeiten, sondern auch in den zahlreichen Wirtschaftszweigen und Wirtschaftsbereichen oft sehr unterschiedlich. Diese Verschiedenartigkeit der Voraussetzungen erfordert in den einzelnen Teilgebieten der Wirtschaft eine unterschiedliche Dosierung von Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftsbindung.²⁾

Zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen und Gliedgebilden der Volkswirtschaft bestehen zahlreiche wechselseitige Zusammenhänge und Abhängigkeiten. Jede Teilordnung der Wirtschaft ist als Glied der gesamten Wirtschaftsordnung zu sehen.³⁾ Aus diesem Grunde haben die im einzelnen einzusetzenden Mittel und Methoden der Wirtschaftslenkung nach Möglichkeit der Gesamtausrichtung der Wirtschaftsordnung zu entsprechen. Eine punktuelle Wirtschaftspolitik, welche die Probleme eines Teilbereiches der Wirtschaft isoliert vom gesamtwirtschaftlichen Geschehen lösen will, verkennt

1) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 200.

2) S. Weddigen, Walter, Zur Theorie der Wirtschaftslenkung, a.a.O., S. 70.

3) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 9.

die Bedeutung der Zusammenhänge zwischen den Wirtschaftszweigen und -gruppen.

In einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung, wie sie in der Bundesrepublik verwirklicht ist, ist die Steuerung der Wirtschaft grundsätzlich dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen. Der Wirtschaftspolitiker wird sich deshalb regelmäßig darauf zu beschränken haben, die Selbststeuerung der Wirtschaft und ihrer Teilgebiete da zu korrigieren, wo sie den Bedürfnissen des Wirtschaftsganzen nicht genügt.¹⁾

Bei wirtschaftspolitischen Eingriffen in die milchwirtschaftlichen Märkte sollten wettbewerbsordnende Maßnahmen im Vordergrund stehen und der echte Leistungswettbewerb möglichst weitgehend zur Wirksamkeit gebracht werden. Nur soweit die Maßnahmen zur Ordnung des Wettbewerbs nicht ausreichen, Fehlentwicklungen und Gleichgewichtsstörungen zu verhindern, sind weitere Eingriffe in den Marktablauf zu fordern. Dabei ist der Gehalt autoritärer Bindung so zurückhaltend wie möglich zu dosieren und sind die Maßnahmen bei den Ursachen des Versagens der freien Preisbildung anzusetzen.

Um die Milchwirtschaft aus ihrer Erstarrung und Unbeweglichkeit herauszuführen und die Privatinitiative und Fortschrittskraft mehr zur Geltung zu bringen, muß die Milchwirtschaft von den künstlichen Fesseln behördlicher Zwangsbestimmungen soweit wie möglich befreit werden. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang an eine Aufhebung der staatlich festgelegten Zwangsbindungen zwischen Milch-erzeuger, Molkereien und Milchhändler sowie an eine Beseitigung der Preis- und Spannenbindung für Trinkmilch gedacht.

1) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 221.

Die Forderung nach einer Aufhebung der Zwangsbindungen bedeutet nunmehr nicht, daß auf jegliche Lenkung verzichtet werden soll und wieder Verhältnisse heraufbeschworen werden, wie sie in den 20er Jahren auf den Milchmärkten vorherrschten. Eingriffe in das milchwirtschaftliche Marktgeschehen sind auf Grund der besonderen Angebots- und Nachfrageverhältnisse auch weiterhin notwendig, um die Märkte und Preise ausgeglichen zu halten. Eine Politik staatlich garantierter Einzugs- und Absatzgebiete der Molkereien sowie starrer, gestützter Preise, wie sie heute noch in der Milchwirtschaft betrieben wird, ist in Notzeiten unvermeidbar, heute aber überflüssig und sogar gefährlich, weil der Leistungswettbewerb und die selbsttätige Auslese des Preismechanismus nicht wirksam werden.¹⁾ In Zeiten von Erzeugungsüberschüssen sind andere Maßnahmen zu ergreifen als in Zeiten von Versorgungskrisen. Ähnlich wie in den übrigen Bereichen der Wirtschaft spielen heute in der Milchwirtschaft Fragen der Qualitätserzeugung und Absatzförderung eine entscheidende Rolle.

Strenge Hygiene- und Gütebestimmungen, amtliche Kontrollen und behördliche Konzessionsvorschriften genügen durchaus, um die Trinkmilchmärkte gegenüber den Werkmilchgebieten wirksam abzusichern. Bei normalen wirtschaftlichen Gegebenheiten und ausgeglichenen Preisverhältnissen haben Zwangsbindungen der Milcherzeuger und Milchhändler an eine bestimmte Molkerei schon deshalb keine allzugroße Bedeutung, da die Trinkmilchmärkte der Städte wegen der geringen Haltbarkeit der Milch noch weitgehend örtlichen Charakter tragen und schon deshalb die Lieferung von Milch aus weiten Entfernungen wesentlich teurer und schwieriger ist. Aus gesundheitlichen Gründen muß aber dafür Sorge getragen werden, daß die Milch auch weiterhin von Molkereien

1) S. Herlemann, Hans-Heinrich, Landwirtschaftliche Marktordnung, a.a.O., S. 496.

erfaßt und verteilt wird. Dazu bedarf es keineswegs staatlich garantierter Molkereieinzugs- und Molkereiabsatzgebiete. An die Stelle der Zwangsverpflichtungen haben privatrechtliche Verträge und die freiwillige Zusammenarbeit der Marktparteien zu treten. Gleichzeitig sind die gesetzlichen Preis- und Handelsspannenbindungen für Trinkmilch aufzuheben. Die Wirtschaftslenkung wird sich gegebenenfalls regelmäßig darauf beschränken können, durch Preisempfehlungen, Aufstellung von Grundsätzen für die Errechnung der Preise und dergleichen wesentlich elastischer auf die Preisbildung und die Verdienstspannen Einfluß zu nehmen, denn die Nachfrage nach Trinkmilch ist relativ konstant und weist eine geringe Preisempfindlichkeit auf.

Zur Ordnung und Sicherung des Marktverkehrs müßte das Marktrecht, die Marktbeobachtung, die Marktberichterstattung, die Marktstatistik, das Preisnotierungswesen, die Aufklärung und Beratung weiter ausgebaut werden. Maßnahmen zur Erhöhung der Markttransparenz wirken in einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung im allgemeinen "systemfördernd", da sie eine Verbesserung der Spielregeln des Marktmechanismus bewirken.¹⁾ Sie bringen regelmäßig erhebliche volkswirtschaftliche Vorteile mit geringem Aufwand.²⁾ Die Übermacht der Monopolbetriebe, insbesondere auf den Trinkmilchmärkten, wäre durch geeignete Maßnahmen zu beschränken und unterschiedliche Machtpositionen der Marktbeteiligten auszugleichen. Durch entsprechende Wettbewerbsvorschriften müßte die ruinöse Preisunterbietung verhindert werden.

1) S. Tuchtfeldt, Egon, Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, a.a.O., S. 227.

2) S. Giersch, Herbert, a.a.O., S. 184.

Mit dem Verzicht auf Gebietsabgrenzungen und unmittelbare Preisregelungen kommt den mengenregulierenden Maßnahmen der Einfuhr- und Vorratsstelle auf den Werkmilchmärkten eine erhöhte Bedeutung zu. Tatsächlich waren es auch bisher die Werkmilchmärkte, die die Milcherzeugungsschwankungen hauptsächlich aufzufangen hatten. Marktstörungen haben deshalb regelmäßig von hier ihren Anfang genommen. Maßnahmen zur Stabilisierung der milchwirtschaftlichen Märkte und Preise sollten aus diesem Grunde vorwiegend bei den Werkmilchmärkten ansetzen, und zwar schon deshalb, weil eine Vorratshaltung nur bei Molkereiprodukten möglich ist. Dabei müßten die regulierenden Eingriffe auf alle Molkereiprodukte ausgedehnt werden und dürften nicht nur auf Butter beschränkt bleiben. Gleichzeitig sind mit den Bevorratungsaktionen der öffentlichen Hand geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Binnenmärkte vor wettbewerbsverfälschenden Einfuhren zu schützen.

Boerckel verkennt die Bedeutung der Einfuhrregulierung und staatlichen Vorratshaltung für die Stabilisierung der milchwirtschaftlichen Märkte und mißt den Nachteilen des Systems der Einfuhr- und Vorratsstelle ein zu großes Gewicht bei, wenn er die staatliche Einfuhrlenkung und Vorratshaltung beseitigen und statt dessen der Landwirtschaft direkte Hilfen in Form von Subventionen geben möchte.¹⁾ Angesichts der hohen Milcherzeugungsschwankungen, der weltpolitischen Instabilität sowie der teilweise massiven Subventionierung der Ausfuhren milchwirtschaftlicher Erzeugnisse durch die Agrarexportländer kann auf die staatliche Vorratshaltung und die Regulierung der Einfuhren im Interesse stabiler inländischer Märkte und zur Sicherung der Versorgung auch im Gemeinsamen Markt nicht verzichtet werden.

1) S. Boerckel, Werner, a.a.O., S. 108 ff.

Die Maßnahmen zur Ordnung der Märkte für Milch und Molke-reisprodukte müssen im Hinblick auf das Wirtschaftsganze ge-sehen werden. Ziel der marktregelnden Maßnahmen kann nicht die einseitige Einkommensstützung einzelner Gruppen mit-tels marktpolitischer Maßnahmen sein, sondern nur die Her-stellung und Erhaltung eines produktiven Marktgleichge-wichts durch eine den Besonderheiten der milchwirtschaft-lichen Märkte angepaßten Marktpolitik.

In diesem Zusammenhang taucht die Frage auf, ob es lang-fristig und erfolgreich gelingt, die lenkenden Maßnahmen auf den Bereich der Milchwirtschaft zu lokalisieren. Bei Eingriffen in das Marktgeschehen besteht wegen der Inter-dependenz der Preise die Gefahr, daß weitere Einschränkun-gen der Wirtschaftsfreiheit notwendig sind und auf andere Wirtschaftszweige ausgedehnt werden müssen.¹⁾ Tatsächlich bestanden starke Bestrebungen, ein umfassendes ernährungs-wirtschaftliches Marktordnungssystem in der Bundesrepu-blik einzuführen.²⁾

Andererseits wird es aber immer auf die Verhältnisse im einzelnen und auf die Art und Weise der Eingriffe ankom-men, ob diese Tendenz zur Ausweitung der Markteingriffe auch tatsächlich zur Auswirkung kommt. Sofern die Träger der Wirtschaftspolitik "die Vorteile des Wettbewerbs in die Lenkungs politik einzubauen vermögen, sofern sie nicht künstlich Verhältnisse schaffen, die bei freiem Markt kei-nen Bestand hätten, kurz, wenn sie sich darauf beschrän-ken, lediglich die Schwächen der freien Marktwirtschaft zu korrigieren und nicht alles ordnen und regeln zu wol-len, dann wird auch die Ordnung eines Teilmarktes inmit-

1) S. sog. Tendenz zur Homogenität des Wirtschaftssystems, bei Weddigen, Walter, Sozialpolitik, Jena, 1933, S. 61.

2) S. Hamann, Andreas, Die ernährungswirtschaftlichen Markt-ordnungsentwürfe und das Grundgesetz, in "Wirtschaft und Wettbewerb", Düsseldorf, 5. Jahrgang, Heft 2, Februar 1955, S. 80.

ten einer im ganzen freien Wettbewerbswirtschaft von Se-
gen für Erzeuger und Verbraucher sein".¹⁾

Der Erfolg marktstabilisierender Maßnahmen hängt entschei-
dend davon ab, daß ihnen gleichgerichtete Bestrebungen aus
der Wirtschaft heraus entgegenkommen. Gleichzeitig mit den
gewissermaßen von außen her wirkenden wirtschaftspoliti-
schen Eingriffen müssen die eigenen Kräfte der Molkerei-
wirtschaft mobilisiert werden. Diese Selbsthilfemaßnahmen
stellen die unerläßliche Untermauerung und Ergänzung der
marktbeeinflussenden Eingriffe der Lenkungsinstanzen dar.
In einer Intensivierung der Selbsthilfe bestehen noch
zahlreiche Ansatzpunkte und nicht voll ausgeschöpfte Mög-
lichkeiten, die Leistungsfähigkeit und die Marktposition
der Molkereiwirtschaft zu verbessern. So lassen sich durch
die Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen, die vermehrt
arbeitsteilige Spezialisierung sowie die verstärkte
Integration und Konzentration, die Produktions-, Erfas-
sungs- und Verteilungskosten ohne weiteres noch senken.
Lenkende Eingriffe in das Marktgeschehen setzen Instanzen
zur Planung, Durchführung und Überwachung dieser Maßnah-
men voraus. Damit wird das Problem der Verteilung der
wirtschaftlichen Führungsgewalten und Verantwortlichkei-
ten zwischen den staatlichen Stellen und die Einbeziehung
der mittelstufigen Wirtschaftsverbände in den Vollzug der
wirtschaftspolitischen Maßnahmen aufgeworfen. Da der Er-
folg der Marktregulierung weitgehend von der Haltung der
Marktpartner bestimmt wird, kommt der Mitwirkung der be-
teiligten Wirtschaftskreise bei der Marktregulierung eine
besondere Bedeutung zu. Vor allem verlangt die Durchfüh-
rung spezifisch mittelstufiger Aufgaben nach ausführen-
den Organen, die der Wirtschaft besonders nahe stehen.

1) Paulsen, Karl-Heinz, Die Versorgung der Industriege-
biete Nordrhein-Westfalens mit Trinkmilch, a.a.O.,
S. 148.

Zwischen der staatlichen Spitze und den Einzelwirtschaften haben deshalb zweckmäßigerweise Marktgemeinschaften zu treten, die gleichsam eine Brücke schlagen zwischen Staat und Einzelwirtschaften. Diese wirtschaftlichen Selbstverwaltungsorganisationen der Mittelstufe sind eher mit den örtlichen Verhältnissen und den täglichen praktischen Vorgängen der Wirtschaftsbeteiligten vertraut und können die richtige Einsatzstelle für Maßnahmen besser finden als staatliche Behörden.¹⁾ Auch sind sie nicht mit dem "Odium bürokratischer Befehlswirtschaft" ²⁾ behaftet.

Entgegen der Auffassung Euckens, der lediglich den durch den Staat gesicherten und geordneten Wettbewerb der Einzelwirtschaften kennt und die Einschaltung mittelstufiger Selbstverwaltungskörper ablehnt,³⁾ sind wir der Meinung, daß gerade wirtschaftsgemeinschaftliche Zwischengebilde vorzugsweise geeignet sind, die Verbindung zwischen staatlicher Spitze und Einzelwirtschaften an der Basis herzustellen.⁴⁾

In welcher Form die Marktverbände in die Regulierung einzuschalten sind, mit welchen Befugnissen sie betraut werden sollten, welche Verantwortlichkeiten sie zu tragen haben, welche Machtmittel ihnen einzuräumen sind und wie ihr Verhältnis zum Staat zu regeln ist, hängt von den jeweils vorliegenden tatsächlichen Voraussetzungen ab. Die tatsächlichen Voraussetzungen können sich jederzeit ändern und begründen somit die Labilität des Gleichgewichts

1) S. Seraphim, Hans-Jürgen, Theorie der Allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 213.

2) Weber, Adolf, Agrarpolitik, a.a.O., S. 471.

3) S. Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 146 ff. und 334 ff.

4) S. Heinrich, Walter, a.a.O., S. 107 ff.

von wirtschaftlicher Eigenständigkeit der Einzelwirtschaften und staatlicher Lenkung an der Spitze.¹⁾ Zweckmäßig wird es auf jeden Fall sein, diese mittelstufigen Marktgemeinschaften in öffentlich-rechtlicher Form zu organisieren und alle Marktparteien einschließlich der Verbraucher zu beteiligen. Auch ist ihnen genügend Handlungsspielraum und die erforderliche finanzielle Bewegungsfähigkeit zu gewährleisten.

Man wird verschiedene Gründe anführen können, die dagegen sprechen, daß den mittelstufigen Verbänden weitgehende Anordnungsbefugnisse übertragen werden. Besteht doch die große Gefahr, daß aus den Marktverbänden einseitige Interessenvertretungen werden, die unter Ausnutzung ihrer Machtstellung versuchen, ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl gruppenegoistische Ziele zu verfolgen.²⁾ Einwirkungsmöglichkeiten des Staates als oberster Träger der Wirtschaftspolitik haben deshalb eine hinreichende Wahrnehmung eigener marktbeeinflussender Absichten zu sichern sowie jeden Gruppenegoismus zu bändigen. Auch bei Einschaltung von Selbstverwaltungskörperschaften bei der Regulierung der Märkte muß die Einflußnahme und Führung des Staates erhalten bleiben. Das vertikale Gleichgewicht im strukturellen Aufbau der Wirtschaftsordnung setzt Einordnung und Ausrichtung auf die Zweckgesichtspunkte des Wirtschaftsorganen voraus, räumt aber andererseits den Wirtschaftsverbänden der Mittelstufe echte Selbstverwaltungsbefugnisse unter Lenkung und Aufsicht des Staates ein. In diesem Sinn bezweckt Selbstverwaltung "Stärkung bzw. Erhaltung der Freiheit im Rahmen staatlicher Verpflichtung".³⁾ Damit

1) S. Weddigen, Walter, Zur Theorie der Wirtschaftslenkung und Sozialisierung, a.a.O., S. 69.

2) S. Röpke, Wilhelm, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a.a.O., S. 154.

3) Pütz, Theodor, Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 161.

wird die Idee einer ständischen Wirtschaftsordnung, wie sie z.B. Spann verwirklichen wollte,¹⁾ abgelehnt, das Prinzip der staatlich gesteuerten wirtschaftlichen Selbstverwaltung aber bejaht. Der pyramidenartige Stufenbau, der so entsteht, "bleibt ausgerichtet auf die Absichten und Weisungen der wirtschaftspolitischen Führung an der Spitze, achtet und benutzt aber dabei die Freiheitsrechte, die Initiative und Selbstverantwortlichkeit der Einzelnen an der Basis und die Selbstverwaltung der Gruppen in den Mittelstufen der Pyramide".²⁾ Neben dieser "mittelbaren Wirtschaftsführung" sind auch unmittelbare Einwirkungen des Staates auf die Einzelwirtschaften denkbar,³⁾ insbesondere wenn Versorgungsstockungen und schwerwiegende Marktstörungen ein direktes Eingreifen des Staates erfordern.

Auf die milchwirtschaftliche Marktregulierung übertragen bedeutet dies, daß zuerst das Nebeneinander von Bund und Ländern als verantwortliche Führungsgewalten beseitigt werden muß. An der Spitze hat eine zentrale Lenkungsinstanz zu stehen. In der Mittelstufe treten Selbstverwaltungskörper an die Stelle der obersten Landesbehörden, der Einfuhr- und Vorratsstelle, der Landesvereinigungen und sonstiger beratender Organisationen. Diese unterstehen der Aufsicht und Weisung des Staates. Aufgabe der milchwirtschaftlichen Marktgemeinschaften als mittelstufige Verbände ist die Durchführung und Überwachung marktregelnder Maßnahmen in eigener Verantwortung. Die Befugnisse werden durch Rahmenanweisungen der staatlichen Lenkungsbehörde nach den jeweiligen Gegebenheiten und Voraussetzungen abgegrenzt. In die Zuständigkeit dieser Selbst-

-
- 1) S. Spann, Othmar, Fundament der Volkswirtschaftslehre, 4. Auflage, Jena, 1929, S. 156 ff.
 - 2) Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 201.
 - 3) S. Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 218.

verwaltungsorganisationen fallen insbesondere die Konzessionierung der Molkereien und des Milchhandels, die Hygiene- und Qualitätskontrolle, die Marktbeobachtung und -berichterstattung, das milchwirtschaftliche Meldewesen und die Auswertung der Marktstatistik, das Preisnotierungswesen, die Überwachung der Preisbildung, der Handelsspannen und des Wettbewerbs, die Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten, die Förderung und Verbesserung des Erfassungs-, Produktions- und Absatzwesens, die Strukturereinigung sowie die Durchführung der Einfuhrkontrolle und Vorratshaltung. Unter Umständen genügt es auch, wenn die Marktverbände nur beobachtend, vorsorgend und ergänzend tätig werden, Anregungen geben und von Fall zu Fall eingreifen, im übrigen der einzelwirtschaftlichen Initiative und dem echten Leistungswettbewerb weitgehend freien Raum lassen.

Bei der Durchführung ihrer lenkenden Eingriffe haben die Marktverbände eng mit den milchwirtschaftlichen Organisationen zusammenzuarbeiten und die Genossenschaften und Absatzzentralen als Hilfsinstrumente der Marktregulierung insbesondere bei der Vorratshaltung mit heranzuziehen. Gleichzeitig soll damit erreicht werden, daß interessenbedingte Markteingriffe und Monopolisierungstendenzen eingeschränkt werden.

Jede Marktregulierung, die wie das Milch- und Fettgesetz ein unelastisches Dauersystem marktregelnder Eingriffe festlegt und auf die Mitverantwortung und Mitbeteiligung der Wirtschaftsgruppen bei der Durchführung der marktlenkenden Maßnahmen weitgehend verzichtet, wird den sich ständig wechselnden Marktverhältnissen nicht gerecht, verhindert notwendige Anpassungsvorgänge und führt zur produktivitätshemmenden Erstarrung. Die Art der Markteingriffe darf ebenso wie die Verteilung der Führungsgewalten und Verantwortlichkeiten zwischen Staat und Einzelwirtschaften niemals grundsätzlich festgelegt werden, sondern

hängt immer von den tatsächlichen Voraussetzungen und Erfordernissen ab. So sind in Krisen- und Notzeiten tiefgreifendere Regulierungen notwendig als bei ausgeglichener Versorgungslage. Darüber hinaus wird der Erfolg der Regulierungen vom harmonisch abgestimmten Verhältnis zur allgemeinen Wirtschaftspolitik maßgebend beeinflusst.

Für die im Entstehen begriffene einheitliche milchwirtschaftliche Marktordnung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sind die Erfahrungen, die bisher mit dem westdeutschen Regulierungssystem gesammelt werden konnten, von besonderer Bedeutung. Die dargelegten grundsätzlichen Erwägungen und Folgerungen haben auch für die milchwirtschaftliche Marktregulierung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Gültigkeit. Während die Prinzipien der Milchmarktpolitik von den Organen der EWG festgelegt werden, bleibt die eigentliche Durchführung der Markteingriffe den einzelnen Mitgliedsländern überlassen.

Bei der Bildung des Gemeinsamen Agrarmarktes innerhalb der EWG hatte sich die Vereinheitlichung der einzelstaatlichen milchwirtschaftlichen Marktordnungen zu einem der schwierigsten Probleme entwickelt. Nachdem im EWG-Vertrag keine Einzelheiten festgelegt wurden, mußten und müssen die entscheidenden Entschlüsse zur Regulierung der milchwirtschaftlichen Märkte während der Übergangszeit getroffen werden. Wie schwer es ist, eine allen Beteiligten befriedigende Lösung zu finden, zeigt schon die Tatsache, daß die strukturellen Gegebenheiten, Wettbewerbsverhältnisse, Produktionsbedingungen, Marktverhältnisse, Organisationsformen und dergleichen auf dem milchwirtschaftlichen Sektor in den Mitgliedstaaten der EWG sehr unterschiedlich sind. Dazu kommt noch, daß sich die marktregelnden Maßnahmen, die nur auf einen Wirtschaftszweig abgezielt sind, sich auf die gesamte Wirtschaft auswirken können. Es ist deshalb auch erklärlich, daß die inzwischen erlassene Verordnung zur einheitlichen Regulie-

rung der Milchwirtschaft so verschieden beurteilt wird.

Mit dem Inkrafttreten der Europäischen Milchmarktordnung am 1. November 1964 wurde die Vereinheitlichung der unterschiedlichen Marktordnungssysteme in den Ländern der EWG im Teilbereich der Molkereiprodukte eingeleitet. In der Bundesrepublik trat an die Stelle der nationalen Bestimmungen über die Einfuhrlenkung und Vorratshaltung bei Butter, Käse, Milchdauerwaren das System der Abschöpfungen und Marktinterventionen. Gegenüber den in der Bundesrepublik angewandten Regulierungsmaßnahmen bestehen vor allem bei der Lenkung der Einfuhren wesentliche Unterschiede. Auch wurden in das gemeinsame Marktregulierungssystem Käse und sonstige Milchdauerwaren mit einbezogen, also auch Molkereiprodukte, die vom Milch- und Fettgesetz bisher nicht erfaßt wurden. Die Milchmarktordnung der EWG ist, wenn man von der noch ausstehenden Regelung der Trinkmilchmärkte absieht, im Bereich der Molkereiprodukte umfassender und tiefgreifender.

In der Marktregulierung der EWG spielt der Gesichtspunkt der Preisstützung im Interesse der Landwirtschaft eine noch bedeutendere Rolle als in der Bundesrepublik. Durch marktpolitische Eingriffe soll ein Milcherzeugerpreis angestrebt werden, der ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Marktverhältnisse nach einkommenspolitischen Gesichtspunkten festgesetzt wird. An die Stelle der direkten staatlichen Beihilfen für die Landwirtschaft soll die Subventionierung über den Preis erfolgen.

Wegen der in der EWG bestehenden Überschusssituation auf den milchwirtschaftlichen Märkten sind zur Erreichung des Milcherzeugerpreises umfassende Markteingriffe und hohe finanzielle Aufwendungen notwendig. Durch die Politik gestützter Preise ist anzunehmen, daß die Marktüberschüsse weiter zunehmen, während andererseits ungünstige Auswirkungen auf den Verbrauch zu erwarten sind, so daß weitere Schwierigkeiten entstehen. Im besonderen Maße be-

steht die Gefahr, daß die in einer größeren Arbeitsteilung liegenden Vorteile infolge des verstärkten Protektionismus und Interventionismus weitgehend unausgenutzt bleiben. Der Milchwirtschaft ist nicht gedient mit Maßnahmen, die ökonomisch notwendige Entwicklungen verhindern, hinauszögern und höchstens Augenblickserleichterungen bringen.

Auch innerhalb der EWG sollte die milchwirtschaftliche Marktpolitik darauf ausgerichtet sein, die funktionellen Schwächen der milchwirtschaftlichen Märkte auszugleichen, einen echten marktwirtschaftlichen Wettbewerb zu fördern und die Anpassungsfähigkeit und Marktposition der Landwirtschaft zu verbessern. Dabei kommen insbesondere Maßnahmen zur Förderung der Qualität, Standardisierung und des Absatzes, zur Erhöhung der Markttransparenz, Ausschaltung ruinöser Konkurrenz, Abschwächung saisonaler Angebotschwankungen durch Vorratshaltung, Abwehr manipulierter Einfuhren aus dem Ausland sowie Stärkung der Marktstellung der landwirtschaftlichen Erzeuger in Frage.¹⁾

Abgesehen von den technischen Schwierigkeiten, die bei der Durchführung der vorgesehenen Marktinterventionen und Einfuhrregulierungen auftreten, werfen der organisatorische Aufbau und die Verteilung der Kompetenzen Probleme auf. Über die Verteilung der Führungsgewalten und Verantwortlichkeiten zwischen der EWG-Zentrale und den nationalen Marktordnungsämtern wird in den bisherigen Verordnungen nur wenig gesagt.

Zweifellos bedarf eine wirkungsvolle Lenkung der milchwirtschaftlichen Märkte in der EWG eine einheitliche Führungsspitze. Es hat sich gezeigt, daß in Ländern, in denen die Marktorganisation zentral gesteuert wird, marktordnende Maßnahmen wirkungsvoller durchzusetzen sind als

1) S. Herlemann, Hans-Heinrich, Grundlagen der Agrarpolitik, a.a.O., S. 143.

in anderen Ländern. Das Nebeneinander von EWG-Behörden und nationalen Marktordnungsstellen verwirrt die Kompetenzen und stört die reibungslose Durchführung marktregelder Eingriffe. Die Kommission muß das zentrale Führungsorgan sein, das die Grundlinien der Marktpolitik entwickelt und mit Zustimmung des Ministerrats die Einzelstaaten darauf verpflichtet. Sie hat darüber zu wachen, daß die Rahmenpläne durchgeführt werden.¹⁾ Die Durchführung der Markt- und Preispolitik bleibt den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, und zwar unter Einschaltung mittelstufiger Gruppen.

Bei der Vorbereitung marktlenkender Eingriffe sollten die einzelnen milchwirtschaftlichen Organisationen verstärkt herangezogen werden. Die gemeinsame Milchmarktpolitik ist wegen der Besonderheiten der Milcherzeugung, Milchverwertung und Milchverteilung außerordentlich schwierig. Im EWG-Vertrag wird aber den Organisationen der Wirtschaft nur eine indirekte Rolle und eine solche von beschränktem Einfluß zugewiesen.

Andererseits muß der Versuch der EWG, eine gemeinsame Markt- und Preispolitik zu betreiben und die einzelstaatlichen Marktordnungen zu vereinheitlichen, gemeinsame Wettbewerbsregeln einzuführen und die gegenseitigen Diskriminierungen zu beseitigen, grundsätzlich als ein Fortschritt gegenüber dem bisherigen Zustand unterschiedlicher Regulierungssysteme angesehen werden. Die Notwendigkeit einer Lenkung der Märkte sollte aber nicht in agrarpolitischer Isolierung als ein einkommenspolitisches Problem gesehen werden, sondern als eine Frage des zweckmäßigen gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Marktausgleichs.

Mit zunehmender Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes

1) S. Niehaus, H., Offene Fragen der Agrarpolitik in der EWG, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 9. Jahrgang, Heft 3, März 1960, S. 76.

wird sich der Wettbewerb bei Milch und Milcherzeugnissen mehr und mehr verschärfen. Die Exportländer für milchwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG, wie Holland und Frankreich, werden danach streben, ihre Produkte in vermehrtem Maße in der Bundesrepublik, dem größten Abnehmer milchwirtschaftlicher Erzeugnisse, abzusetzen. Durch die zu erwartende Steigerung der Milchanlieferung wird diese Entwicklung noch gefördert. Verschiebungen im internationalen Handelsverkehr werden deshalb nicht nur auf Grund der durch den EWG-Vertrag angestrebten Präferenz zwischen den Mitgliedstaaten erfolgen.

Der Gemeinsame Markt bringt aber auch neue Chancen für die westdeutsche Milchwirtschaft als Folge des vergrößerten Wirtschafts- und Absatzraumes. Die EWG-Präferenzen bieten der deutschen Milchwirtschaft keineswegs nur die düsteren Perspektiven einer Überschwemmung des eigenen Marktes mit Konkurrenzprodukten aus den Partnerländern. Sie eröffnen ebenso echte Chancen, mit dem eigenen Angebot auf neue Märkte vorzudringen.

Für die westdeutsche Molkereiwirtschaft wird es in Zukunft darauf ankommen, ihre Leistungsfähigkeit in produktions- und absatzwirtschaftlicher Hinsicht bedeutend zu verbessern, um sich bei weiter steigender Erzeugung im eigenen Markt behaupten zu können und neue Märkte zu erschließen. Der Rationalisierung der Milchwirtschaft und der Verbesserung der Molkereistruktur kommt deshalb eine entscheidende Bedeutung zu. Umstellungen in der Produktion werden notwendig werden, die manche Betriebe in der Bundesrepublik vor schwierige Anpassungsprobleme stellt. Das Angebot ist stärker zu konzentrieren; es sind Gemeinschaftseinrichtungen zu schaffen und die einzelbetriebliche Leistung zu typisieren. Durch eine arbeitsteilige Spezialisierung der Betriebe kann der Betriebsaufwand noch weiter gesenkt werden.

Im Bereich der Milchpolitik gehen die grundlegenden Kompetenzen mehr und mehr an die EWG über, und die autonome Aktionsfähigkeit der Bundesregierung wird zunehmend eingeschränkt. Ein schnelles Handeln wird daher um so dringlicher, damit wenigstens die während der Übergangszeit noch bestehenden Möglichkeiten, insbesondere auf den Trinkmilchmärkten, für die deutsche Milchwirtschaft ausgeschöpft werden. Die noch gültigen nationalen Bestimmungen zur Ordnung der Trinkmilchmärkte, die nicht mehr zeitgerecht sind und den wirtschaftlichen Fortschritt der westdeutschen Milchwirtschaft hemmen, müssen entsprechend abgeändert werden.

Literaturverzeichnis

I. Bücher, Broschüren und Beiträge zu Sammelwerken

- Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, 2. Auflage, Göttingen, 1958.
- Abel, Wilhelm, Der Handel mit Milch und Milcherzeugnissen, Schriften des Verbandes der deutschen Milchwirtschaft e.V., Hildesheim, 1958.
- Böhler, Eugen, Nationalökonomie, Grundlagen und Grundlehren, 5. Auflage, Zürich, 1964.
- Boerckel, Werner, Einfuhr- und Vorratsstellen als Mittel der Agrarpolitik, Mainzer Diss., 1958.
- Bosch, Werner, Marktwirtschaft - Befehlswirtschaft, Heidelberg, 1960.
- Brandt, Karl, Preistheorie, Ludwigshafen, 1960.
- Büchner, Richard, Grundfragen der Wirtschaftspolitik, Berlin, 1951.
- Bülow, Friedrich, Wörterbuch der Wirtschaft, Stuttgart, 1954.
- Dietrich, Kurt, Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten, Erläuterungen zur Bundesgesetzgebung, 2. Auflage, Hamburg 1953.
- Esche, Ernst, Zur Frage der Handels- und Verarbeitungsspannen auf dem Markt für Milch und Milcherzeugnisse, in "Handels- und Verarbeitungsspannen landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der wissenschaftlichen Diskussion", Vorträge und Verhandlungen der Arbeitstagung der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V. in Bonn am 14. und 15. März 1956, Bonn, 1957.
- Esche, Ernst und Drews, Manfred, Der Europäische Milchmarkt, Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hamburg und Berlin, 1963.
- Eucken, Walter, Das ordnungspolitische Problem, in "Ordo", Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 1, Godesberg, 1948.
- Eucken, Walter, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 7. Auflage, Berlin, Göttingen und Heidelberg, 1959.
- Eucken, Walter, Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in "Ordo", Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 2, Godesberg, 1949.

- Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Hrsg. Eucken, Edith und Hensel, K. Paul, 3. Auflage, Tübingen und Zürich, 1960.
- Flotow, Gerhard von und Lüdemann, Wilhelm, Milch- und Fettwirtschaftsrecht, Hildesheim, 1952 ff. (Loseblattausgabe).
- Fikentscher, Wolfgang, Preisunterbietungen bei Milch und Butter, Rechtsgutachten erstattet im Auftrage des Verbandes der Deutschen Milchwirtschaft e.V. Bonn, Hildesheim, 1962 (unveröffentlicht).
- Gabriel, Siegfried L., Landwirtschaft und Wettbewerbsordnung, Heft 3 der Schriftenreihe des Instituts für Handelsfragen Bad Godesberg, Hannover, 1954.
- Gebhard, Ludwig und Merkel, Hans, Das Recht der landwirtschaftlichen Marktordnung, München und Berlin, 1936 ff. (Loseblattausgabe).
- Giersch, Herbert, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Band 1, Grundlagen, Wiesbaden, 1960.
- Gleiss, A. und Zipfel, W., Landwirtschaft und Kartellrecht, Die Marktordnung in der Milchwirtschaft nach geltendem und künftigem Recht, Stuttgart, 1955.
- Günther, Hermann-Ernst, Die Marktregulierungen für Milch und Molkereiprodukte in Westeuropa, Kieler Studien Nr. 53, Kiel, 1960.
- Hamann, Andreas, Kommentar zum Milch- und Fettgesetz, Hildesheim, 1961.
- Hanau, Arthur, Probleme der Agrarpreispolitik, Schriftenreihe der Landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Kiel, Heft 8, Kiel, 1952.
- Heinrich, Walter, Wirtschaftspolitik, Band 1, 2. Auflage, Berlin, 1964.
- Helander, Sven, Das Autarkieproblem in der Weltwirtschaft, Berlin, 1955.
- Hensel, K. Paul, Marktordnung, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 7, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1961.
- Herlemann, Hans-Heinrich, Grundlagen der Agrarpolitik, Berlin und Frankfurt, 1961.
- Herlemann, Hans-Heinrich, Landwirtschaftliche Marktordnung, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 6, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1959.

- Hirsch, Julius, Stellung und Bedeutung des Handels in der deutschen Volkswirtschaft, in "Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft", Band 2, Berlin, 1929.
- Hördemann, Helmut, Die Arbeit der Einfuhr- und Vorratsstellen in der Bundesrepublik, Freiburger Diss., 1957 (unveröffentlicht).
- Huber, Ernst Rudolf, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band 1, Tübingen, 1953.
- Huppert, W., Wirtschaftslenkung, Meisenheim, 1955.
- Husmann, Werner, Methoden der Regulierung von Milchmärkten, Berliner Diss., 1933.
- Jöhr, W.A., Das Modell der vollkommenen Konkurrenz, in "Konkurrenz und Planwirtschaft", Bern, 1946.
- Jung und Schulz, Die neue Ausgleichsregelung in der Milchwirtschaft nach § 12 des Milch- und Fettgesetzes, Eine Darstellung der Entwicklung, des Systems und eine Kommentierung der gesetzlichen Vorschriften, Hildesheim, 1963.
- Kahler, Wilfried, Das Agrarproblem in den Industrieländern, Göttingen, 1958.
- Kallin, Gerd, Organisationsprobleme der Trinkmilchmärkte in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Münchener Diss., 1960.
- Kloten, Norbert, Zur Typenlehre der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen, in "Ordo", Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 7, Düsseldorf und München, 1955.
- Korth, S., Milchmarktordnung und Trinkmilchabsatz, Untersuchungen über die Angebots- und Absatzlage von Trinkmilchmolkereien und Vorschläge zu ihrer Neuordnung, Sonderheft Nr. 5 der Agrarwirtschaft, Hannover, 1958.
- Krelle, Wilhelm, Elastizität von Angebot und Nachfrage, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 3, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1961.
- Krumhoff, Joachim, Gemeinsame Wege der europäischen Agrarwirtschaft, Voraussetzungen und Ergebnisse der Bestrebungen um eine agrarwirtschaftliche Zusammenarbeit in Westeuropa, Kiel, 1957.
- Krumme, Erich, Struktur und wirtschaftliche Lage des Milchhandels unter dem Einfluß der Milchmarktregulierung, Kieler Diss., 1960.

- Kruse, Alfred, Außenwirtschaft, Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, 2. Auflage, Berlin, 1965.
- Küng, Emil, Der Interventionismus, Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern, 1941.
- Langenheim, K., Die milchwirtschaftliche Marktordnung gestern, heute und morgen, in "Marktordnung - staatlich oder wirtschaftlich?", Hrsg. Zentralverband des deutschen Milchhandels e.V. in Bonn, Bonn, 1956.
- Marbach, Fritz, Beitrag zur Problematik des kostendeckenden Preises, in "Wirtschaftsfragen der freien Welt", Festgabe für Ludwig Erhard, Hrsg. Beckerath, Erwin von, Meyer, Fritz W. und Müller-Armack, Alfred, Frankfurt/Main, 1957.
- Mayr, J., Die Münchener Trinkmilchversorgung, in "Monographien deutscher Trinkmilchmärkte", Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Kempten/Allgäu, 1957.
- Mehrens, Bernhard, Die Marktordnung des Reichsnährstandes, Berlin, 1938.
- Meinhold, Helmut, Preis, (III) Preispolitik, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 8, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1964.
- Meinhold, Wilhelm, Volkswirtschaftspolitik, München, 1955
- Meinhold, Wilhelm, Vorratswirtschaft, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 11, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1961.
- Merkel, Hans, Die Marktordnung und ihr Recht, Berlin, 1942.
- Metzdorf, Hans-Jürgen, Bestimmungsgründe des Trinkmilchverbrauchs, Hefte für landwirtschaftliche Marktforschung Nr. 5, Berlin und Hamburg, 1951.
- Meyer-Ohlert, Detlev, Der Werdegang der deutschen Milchmarktordnung und ihre Problematik, Kieler Diss., 1956.
- Miksch, Leonhard, Die Verstaatlichung der Produktionsmittel in der Morphologie der Wirtschaftsordnungen, in "Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung", Hrsg. Weddigen, Walter, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Band 2, Berlin 1950.
- Miksch, Leonhard, Wettbewerb als Aufgabe, 2. Auflage, Godesberg, 1947.

- Mises, L. von, Preistaxen (Theorie), in "Handwörterbuch der Staatswissenschaften", 4. Auflage, Band 6, Jena, 1923.
- Modest, Fritz, Kommentar zum Getreidegesetz, Heidelberg, 1953.
- Morgenstern, O., Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik, Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln-Opladen, 1957.
- Neuhauser, Gertrud, Die wirtschaftspolitische Konzeption als Problem der theoretischen Wirtschaftspolitik, in "Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen", Hrsg. Seraphim, Hans-Jürgen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 18, Berlin, 1960.
- Niehaus, Heinrich, Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft, Stuttgart, 1957.
- Niehaus, H., Ordnung und Wettbewerb im europäischen Agrarmarkt mit besonderer Berücksichtigung der Milchwirtschaft, in "Marktordnung - staatlich oder wirtschaftlich?", Hrsg. Zentralverband des Deutschen Milchhandels e.V. in Bonn, Bonn, 1956.
- Niklas, Wilhelm, Sorgen um das tägliche Brot von der Regierungserklärung 1949 bis zu den Marktordnungsgeetzen 1951, Bonn, 1951.
- Nitsch, Gerhard, Das deutsche Molkereigenossenschaftswesen, Aufbau, Aufgaben und Leistungen, Marburger Diss., 1957.
- Paulsen, Karl-Heinz, Die Versorgung der Industriegebiete Nordrhein-Westfalens mit Trinkmilch, in "Monographien deutscher Trinkmilchmärkte", Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Kempten/Allgäu, 1957.
- Predöhl, Andreas, Außenwirtschaft, Göttingen, 1949.
- Pütz, Theodor, Die wirtschaftspolitische Konzeption, in "Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen", Hrsg. Seraphim, Hans-Jürgen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 18, Berlin, 1960.
- Pütz, Theodor, Theorie der Allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien, 1948.
- Reischle, Hermann und Saure, Wilhelm, Aufgaben und Aufbau des Reichsnährstandes, Berlin, 1934.
- Roeder, Georg, Grundzüge der Milchwirtschaft und des Molkereiwesens, Hamburg und Berlin, 1954.

- Röper, Burkhard, Die Konkurrenz und ihre Fehlentwicklungen, Berlin, 1952.
- Röpke, Wilhelm, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 5. Auflage, Erlenbach-Zürich, 1948.
- Röpke, Wilhelm, Die Lehre von der Wirtschaft, 9. Auflage, Erlenbach-Zürich und Stuttgart, 1961.
- Schiller, Karl, Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarwirtschaft, Mit einer Einführung von Gerhard Mackenroth, Schriften des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Jena, 1940.
- Schiller, Karl, Wirtschaftspolitik, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 12, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1965.
- Scholz, Bernhard, Der Milchhandel und die weitere Entwicklung des Trinkmilchmarktgeschehens, in "Marktordnung - staatlich oder wirtschaftlich?", Hrsg. Zentralverband des Deutschen Milchhandels e.V. in Bonn, Bonn, 1956.
- Schüttauf, Alexander-Werner, Agrarmärkte, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Band 1, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1956.
- Schüttauf, Werner, Die Margarine in Deutschland und in der Welt, 3. Auflage, Hamburg, 1958.
- Seraphim, Hans-Jürgen, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, 2. Auflage, Göttingen, 1963.
- Spann, Othmar, Fundament der Volkswirtschaftslehre, 4. Auflage, Jena, 1929.
- Stackelberg, Heinrich von, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Bern und Tübingen, 1951.
- Stackelberg, Heinrich von, Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung, in "Ordo", Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 2, Godesberg, 1949.
- Strachwitz, N. von, Die handelspolitischen und organisatorischen Maßnahmen des Staates zum Schutz und zur Förderung der deutschen Molkereiwirtschaft, Münchener Diss., 1930.
- Teichmann, Ulrich, Die Politik der Agrarpreisstützung, Marktbeeinflussung als Teil des Agrarinterventionismus in Deutschland, Köln-Deutz, 1955.

- Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik, in "Festgabe für Georg Jahn", Hrsg. Muhs, K., Berlin, 1955.
- Tuchtfeldt, Egon, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, Ein Beitrag zu seiner Systematik, in "Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik", Hrsg. Ortlieb, Heinz-Dietrich, Jahrgang 2, Tübingen, 1957.
- Tuchtfeldt, Egon, Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in "Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen", Hrsg. Seraphim, Hans-Jürgen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 18, Berlin, 1960.
- Walgenbach, Willmar, Die Struktur der Molkereiwirtschaft in Nordrhein-Westfalen, den Niederlanden und Luxemburg im Rahmen der staatlichen Marktordnungen, Bonner Diss., 1956.
- Weber, Adolf, Agrarpolitik, Neubearbeitet von Meinhold, Wilhelm, Berlin, 1951.
- Weber, Adolf, Kurzgefaßte Volkswirtschaftspolitik, 7. Auflage, Berlin, 1957.
- Weber, Hilde, Die Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung, Eine Betrachtung über Beschäftigung und Einkommen, Berichte über Landwirtschaft, 161. Sonderheft, Hamburg und Berlin, 1955.
- Weddigen, Walter, Sozialpolitik, Jena, 1933.
- Weddigen, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre als System der Wirtschaftstheorie, 3. Auflage, Berlin, 1964.
- Weddigen, Walter, Zur Theorie der Wirtschaftslenkung und Sozialisierung, in "Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung", Hrsg. Weddigen, Walter, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Band 2, Berlin, 1950.
- Wissel, Fritz, Trinkmilchmarkt und Trinkmilchabsatz, Mannheimer Diss., 1955.
- Zimmerer, Carl, Kompendium der Wirtschafts- und Sozialpolitik, Düsseldorf, 1959.
- Zörner, H., Außenhandelsjahrbuch der deutschen Ernährungswirtschaft 1952, Hamburg, 1952.
- o. Verf., Die Agrarwirtschaft im Gemeinsamen Markt, Hrsg. Engel, Ernst, Hamburg und Berlin, 1957.

- 0. Verf., Die gemeinsame Agrarpolitik, Hrsg. Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel, 1959.
- 0. Verf., Die Lage der deutschen Milchwirtschaft, Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft (Enquete-Ausschuß), Verhandlungen und Berichte des Unterausschusses für Landwirtschaft (II. Unterabteilung), Band 15, Berlin, 1931.
- 0. Verf., Eine Agrarpolitik für Europa, Hrsg. Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel, 1962 (Maschinenschrift vervielfältigt).
- 0. Verf., Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung, Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, 1950.
- 0. Verf., Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bearbeitet und zusammengestellt von Petrich, K. in Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats, Hiltrup, 1953.
- 0. Verf., Monographien deutscher Trinkmilchmärkte, Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Kempten/Allgäu, 1957.
- 0. Verf., Statistik der bayerischen Milchwirtschaft 1965, Hrsg. Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Kempten/Allgäu, 1966.
- 0. Verf., Statistischer Bericht über Milch- und Molkereiwirtschaft im Bundesgebiet für das Wirtschaftsjahr 1959/60 und für das Kalenderjahr 1960, Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, August 1961.
- 0. Verf., Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1965, Hrsg. Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart und Mainz, 1965.
- 0. Verf., Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1959, Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hamburg und Berlin, 1960.
- 0. Verf., Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1964, Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hamburg und Berlin, 1965.
- 0. Verf., Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1965, Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hamburg und Berlin, 1966.

O. Verf., Trübners Deutsches Wörterbuch, Hrsg. Mitzka, Walther, Band 5, Berlin, 1954.

II. Zeitschriftenartikel

- Ahl, Ruhrkumpels trinken mehr Milch denn je!, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 5. Jahrgang, Heft 2, Februar 1956.
- Ahrens, Peter, Die Notwendigkeit des ausschließlichen Bundesausgleichs, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 83. Jahrgang, Folge 10, März 1962.
- Braunschweig, W., Das Ende der Trinkmilchkontingente, in "Molkerei- und Käsezeitschrift", Hildesheim, 11. Jahrgang, Heft 23, Juni 1960.
- Brune, Ilse, Durst ist eine spontane Regung, Auf den Spuren des westdeutschen Getränkekonsums, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1963, Nr. 126, Juni 1963.
- Büchel, W., Westdeutsche und österreichische Agrarpolitik seit Ende des 2. Weltkrieges, in "Berichte über Landwirtschaft", N.F., Band 37, Hamburg und Berlin, 1959.
- Büntig, Heinz, Kartellrechtliche Würdigung des "Milchförderungsfonds", in "Wirtschaft und Wettbewerb", Düsseldorf, 6. Jahrgang, Heft 6, Juni 1956.
- Dams, Th., Zur Frage des Trinkmilchverbrauchs am industriellen Arbeitsplatz, in "Berichte über Landwirtschaft", N.F., Band 32, Hamburg und Berlin, 1954.
- Dietze, Constantin von, Landwirtschaft und Wettbewerbsordnung, in "Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich", 66. Jahrgang, I. Halbband, Berlin, 1942.
- Doebel, W., Zur Entwicklung des Milchpreises, in "Berichte über Landwirtschaft", N.F., Band 32, Hamburg und Berlin, 1954.
- Drews, Manfred, Gedanken zur Errichtung eines gemeinsamen Marktes für Milch und Milcherzeugnisse in der EWG, in "Kieler Milchwirtschaftliche Forschungsberichte", 14. Band, Hildesheim, 1962.

- Eisenreich, Ludwig, Möglichkeiten und Grenzen der Rationalisierung und Mechanisierung in der Käsereiwirtschaft, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 85. Jahrgang, Folge 9, Februar 1964.
- Esche, Ernst, Der Preis als Lenkungsfaktor der Produktion von Milch und Milchprodukten, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 12. Jahrgang, Heft 24, Juni 1961.
- Esche, Ernst, Die milchwirtschaftlichen und technischen Probleme der Frischmilchversorgung, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 2. Jahrgang, Heft 2, Februar 1953.
- Esche, Ernst, Rationalisierung der molkereimäßigen Milchverwertung, in "Kieler Milchwirtschaftliche Forschungsberichte", Band VII, Hildesheim, 1955.
- Esche, Ernst, Strukturwandlungen in der Milchverwertung, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 1. Jahrgang, Heft 11, November 1952.
- Frahm, J., Brauchen wir eine mehr "aufgelockerte" Marktordnung?, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 6. Jahrgang, Heft 42, Oktober 1955.
- Frahm, J., Marktordnung - ja oder nein?, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 6. Jahrgang, Heft 33, August 1955.
- Fricke, Albert, Gedanken zum Bundesausgleich und dessen praktische Durchführung nach dem neuen § 12 des Milch- und Fettgesetzes, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 23, Juni 1964.
- Gay, Johann, Das 4. Änderungsgesetz zum Milch- und Fettgesetz vom 22. Juni 1963 und seine Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der Käsereiwirtschaft, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 84. Jahrgang, Folge 40, Oktober 1963.
- Gollnick, H., Langfristige Tendenzen der Butternachfrage, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 3. Jahrgang, Heft 11, November 1954.
- Günther, Hermann-Ernst, Der Richtpreis als agrarpolitisches Mittel zur Marktregulierung, in "Europäische Wirtschaft", Baden-Baden und Bonn, 4. Jahrgang, Heft 23, Dezember 1961.
- Haberler, Gottfried, Regionaler Zollabbau genügt nicht, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1963, Nr. 131, Juni 1963.

- Hamann, Andreas, Die ernährungswirtschaftlichen Marktordnungsentwürfe und das Grundgesetz, in "Wirtschaft und Wettbewerb", Düsseldorf, 5. Jahrgang, Heft 2, Februar 1955.
- Hanau, Arthur, Arbeitsziele der landwirtschaftlichen Marktforschung, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 5. Jahrgang, Heft 2, Februar 1956.
- Hanau, Arthur und Krohn, H.B., Die langfristigen Absatzausichten der westdeutschen Landwirtschaft bis 1965, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 5. Jahrgang, Heft 9, September 1956.
- Hasselbach, W. von, Vertikale und horizontale Integration in der Vermarktung von Milch und Milchprodukten, in "Die Molkereizeitung - Welt der Milch", Hildesheim, 16. Jahrgang, Nr. 17, April 1962.
- Heumann, Hans und Sauer, Jörg, Nochmals: Neuordnung des Rechts der Käsewirtschaft, in "Die Ernährungswirtschaft", Hamburg, 11. Jahrgang, Heft 7, Juli 1964.
- Heuser, O.E., Die steigende Milchproduktion, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 3. Jahrgang, Heft 10, Oktober 1954.
- Hoepfner, Gerhard, Nicht alle müssen Milch trinken, in "Der Volkswirt", Frankfurt/Main, 9. Jahrgang, Nr. 39, September 1955.
- Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1955, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 77. Jahrgang, Folge 16, April 1956.
- Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1959, Sonderdruck aus "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 81. Jahrgang, Folge 14, April 1960.
- Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1960, Sonderdruck aus "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 82. Jahrgang, Folge 14, April 1961.
- Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1961, Sonderdruck aus "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 83. Jahrgang, Folge 12/15, März/April 1962.
- Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1963 sowie Vergleichszahlen der EWG für 1962, Sonderdruck aus "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 85. Jahrgang, Folge 15, April 1964.

- Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1964 sowie Vergleichszahlen der EWG für 1963, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 86. Jahrgang, Folge 16, April 1965.
- Holst, Walter, Die Milchwirtschaft des Bundesgebietes im Jahre 1965 sowie Vergleichszahlen der EWG für 1964, in "Deutsche-Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 87. Jahrgang, Folge 19, Mai 1966.
- Institut für landwirtschaftliche Marktforschung Braunschweig-Völkenrode, Die landwirtschaftlichen Märkte zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1952/53, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 1. Jahrgang, Heft 7, Juli 1952.
- Institut für landwirtschaftliche Marktforschung Braunschweig-Völkenrode, Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 1955/56, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 4. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1955.
- Institut für landwirtschaftliche Marktforschung Braunschweig-Völkenrode, Die landwirtschaftlichen Märkte zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1958/59, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 7. Jahrgang, Heft 7, Juli 1958.
- Institut für landwirtschaftliche Marktforschung Braunschweig-Völkenrode, Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 1959/60, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 8. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1959.
- Karl, P. M., Die Harmonisierung des Lebensmittelrechts in der EWG, in "Die Ernährungswirtschaft", Hamburg, 11. Jahrgang, Heft 11, November 1964.
- Kiefer, Aloys, Für und wider die Milchmarktordnung, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 6. Jahrgang, Heft 37, September 1955.
- Kiefer, Aloys, Gedanken über Rationalisierungsmaßnahmen für Trinkmilchmärkte in Nordrhein-Westfalen, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 6, Februar 1964.
- Kiefer, Aloys, Gedanken zum Gemeinsamen Markt aus der Sicht des Landes Nordrhein-Westfalen, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 13. Jahrgang, Heft 24, Juni 1962.
- Kihl, Wilhelm, Die Stabilität der Marktordnung auf dem Gebiet der Milchwirtschaft, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 81. Jahrgang, Folge 13, März 1960.

- Krohn, H.-B., Die wichtigsten Ergebnisse der Brüsseler Beschlüsse über eine gemeinsame Agrarpolitik in der EWG, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 11. Jahrgang, Heft 2, Februar 1962.
- Krone, H., Voraussetzungen und Grenzen einer Gemeinschaftswerbung für land- und ernährungswirtschaftliche Erzeugnisse, in "Berichte über Landwirtschaft", N.F., Band 34, Hamburg und Berlin, 1956.
- Krumme, Erich, Wo steht der Milchhandel heute?, in "Deutsche Milchhandelszeitung", Kempten/Allgäu, 82. Jahrgang, Folge 25, Juni 1960.
- Mackenroth, Gerhard, Der Marktordnungsgedanke in der Weltlandwirtschaft, in "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", 97. Band, Tübingen, 1937.
- Martens, Gunter, Die fortschreitende Ablösung der deutschen landwirtschaftlichen Marktordnung durch Agrarverordnungen der EWG, in "Neue Wirtschaftsbriefe", Herne/Westfalen, Jahrgang 1964, Nr. 20, Mai 1964.
- Martens, Gunter, Preisausgleich und Reserven, Die Aufgaben der Einfuhr- und Vorratsstellen, in "Das Parlament", Hamburg, 3. Jahrgang, Nr. 15, April 1953.
- Meyer, W., Läßt sich der Absatz von Trinkmilch noch wesentlich steigern?, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 46, November 1964.
- Mühlenfels, A. von, Zur Problematik vielförmiger Wirtschaftsordnungen, in "Kyklos", Internationale Zeitschrift für Sozialwissenschaften, Band 3, Bern, 1949.
- Müller, R., Langfristige Entwicklungstendenzen der Nachfrage nach Nahrungsmitteln, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 4. Jahrgang, Heft 4, April 1955.
- Nebe, Theo, Zur Anwendung des § 12 Milch- und Fettgesetz im Rahmen der deutschen Milchmarktordnung, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 83. Jahrgang, Folge 16, April 1962.
- Neitzke, A., Die Strukturveränderung in der deutschen Molkereiwirtschaft, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 38, September 1964.
- Neitzke, A., Probleme des Gemeinsamen Marktes, des Verwertungsausgleichs und der Strukturverbesserung in der Molkereiwirtschaft, Sonderdruck aus "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 83. Jahrgang, Folge 25/26, Juni 1962.

- Niehaus, H., Offene Fragen der Agrarpolitik in der EWG, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 9. Jahrgang, Heft 3, März 1960.
- Osel, Werner, Milch, Markt und Monopole, in "Handelsblatt", Düsseldorf, 16. Jahrgang, Nr. 66, April 1961.
- Paulsen, Karl-Heinz, Bezahlung der Anlieferungsmilch nach Qualität in der BRD, in "Kieler Milchwirtschaftliche Forschungsberichte", Band VIII, Hildesheim, 1956.
- Paulsen, Uwe, Der mengenmäßige Getränkeverbrauch je Einwohner im Bundesgebiet, in "Die Ernährungswirtschaft", Hamburg, 10. Jahrgang, Heft 2, Februar 1963.
- Plate, R., Agrarproduktion und Absatzlage in Westdeutschland, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 3. Jahrgang, Heft 4, April 1954.
- Plate, R., Grupe, D., Busch, W. und Storck, H., Die Vorschläge der EWG-Kommission zur Regulierung der Agrarmärkte, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 10. Jahrgang, Heft 3, März 1961.
- Plate, R. und Korth, S., Grundfragen des westdeutschen Trinkmilchmarktes, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 4. Jahrgang, Heft 8, August 1955.
- Richnow, H.I., Wechselbeziehungen zwischen Produktionsmenge und Preis landwirtschaftlicher Erzeugnisse, in "Beiträge über Landwirtschaft", N.F., Band 35, Hamburg und Berlin, 1957.
- Riecke, H.I., Nahrungsmiteleinfuhr und Marktordnung, in "Der Volkswirt", Frankfurt/Main, 14. Jahrgang, Heft 7, Februar 1960, Beilage Ernährungswirtschaft.
- Riemann, Landwirtschaft an der Wende, in "Der Volkswirt", Frankfurt/Main, 8. Jahrgang, Nr. 6, Februar 1954.
- Scheuring, Kurt, Neuordnung von Ausgleich und Stützung, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 82. Jahrgang, Folge 12, Februar 1961.
- Schröder, Ludwig, Landwirtschaftliche Marktordnung hat Funktionsstörungen, in "Der Volkswirt", Frankfurt/Main, 13. Jahrgang, Heft 49, Dezember 1959.
- Schröder-Etzdorf, Max, Läßt sich der Absatz von Trinkmilch noch steigern?, in "Molkerei- und Käsezeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 47, November 1964.

- Seraphim, Hans-Jürgen, Die marktorbnerischen Funktionen der landwirtschaftlichen Absatzgenossenschaften, in "Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen", Band 1, Göttingen, 1951.
- Sonnemann, Theodor, Die Landwirtschaft im Industriestaat, in "Agrarwirtschaft", Hannover, 6. Jahrgang, Heft 8, August 1957.
- Teichmann, Ulrich, Zum Problem der Milchmarktordnung in Westdeutschland, in "WWI - Mitteilungen", Wirtschaftswissenschaftliches Institut der Gewerkschaften GmbH, Köln, 9. Jahrgang, Heft 1, Januar 1956.
- Ulrich, W., Der Milchpreis muß zum Festpreis werden, in "Deutsche Milchhandels-Zeitung", Kempten/Allgäu, 84. Jahrgang, Folge 5, Februar 1962.
- Vopelius, O., Milchhandel und Marktordnung, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 1. Jahrgang, Heft 24, Juni 1950.
- Weddigen, Walter, Persönlichkeit und Gemeinschaft, in "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik", Band 154, Jena, 1941.
- Weddigen, Walter, Wesen und Systematik der Wirtschaftslenkung, in "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", 103. Band, Tübingen, 1942.
- O. Verf., Angst vor der Milchschwemme, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1966, Nr. 116, Mai 1966.
- O. Verf., Bonn soll Milch-Boycott bremsen, Protestaktionen gegen Preiserhöhungen weiten sich aus, in "Deutsche Zeitung", Köln, 18. Jahrgang, Nr. 242, Oktober 1963.
- O. Verf., Brüssel bereitet Milchpreisverordnung vor, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1966, Nr. 32, Februar 1966.
- O. Verf., Bundesaußenminister Dr. Schröder diskutierte mit Milchwirtschaftlern, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 40, September 1964.
- O. Verf., Bundeswirtschaftsministerium beanstandet den "Milchförderungsfonds", in "Wirtschaft und Wettbewerb", Düsseldorf, 6. Jahrgang, Heft 5, Mai 1956.
- O. Verf., Der Verwertungsausgleich in der deutschen Milchwirtschaft, Ein Beitrag zu den Beratungen des § 12 Milch- und Fettgesetz, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 13. Jahrgang, Heft 19, März 1962.

- O. Verf., Der Weg zum Markt, Zusammenfassung des Vortrages von Prof. Dr. Neitzke am 24.4.1964 anlässlich der feierlichen Schlußsitzung der Milchwirtschaftlichen Woche in Kiel, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 19, Mai 1964.
- O. Verf., Die EWG um einen großen Schritt vorangekommen, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1966, Nr. 172, Juli 1966.
- O. Verf., Die künftigen Agrarpreise in der EWG, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1966, Nr. 170, Juli 1966.
- O. Verf., Die Milchpolitik der EWG, in "Die Molkereizeitung - Welt der Milch", Hildesheim, 17. Jahrgang, Nr. 22, Mai 1963.
- O. Verf., Empfehlungen einer zentralen Molkerei-Absatzgenossenschaft zum Butterpreis, Urteil des LG Hamburg vom 6.3.1952 - 13 Is 3826/51, in "Wirtschaft und Wettbewerb", Düsseldorf, 1./2. Jahrgang, Heft 9/10, September/Oktober 1952.
- O. Verf., Entschließung des Rats über die Grundsätze für ein Abschöpfungssystem für eine Reihe noch festzulegender Erzeugnisse, in "Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Brüssel, 4. Jahrgang, Nr. 1, Januar 1961.
- O. Verf., Erste Uperisationsanlage in der Bundesrepublik, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 5, Januar 1964.
- O. Verf., Fett-Vorratsstelle unter der Lupe, Unstimmigkeiten als Folge von Systemfehlern?, in "Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung", Stuttgart, 10. Jahrgang, Nr. 52, Juli 1955.
- O. Verf., Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und Agrarfonds, in "Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 4, April 1964.
- O. Verf., Fortschritte auf der Agrarminister-Konferenz in Paris, in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1966, Nr. 61, März 1966.
- O. Verf., Furcht vor Preissturz, in "Der Volkswirt", Frankfurt/Main, 6. Jahrgang, Nr. 13, März 1952.
- O. Verf., Gemeinsame Agrarpolitik, in "Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 9/10, September/Oktober 1964.

- O. Verf., Groupements, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 10. Jahrgang, Heft 18, April 1959.
- O. Verf., Kein Abbau der Ausgleichsregelung, Schriftliche Anfrage Nr. 21 von Herrn Vredeling (Niederlande) an die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 27, Juli 1964.
- O. Verf., Kosten- und Ertragslage in einigen Zweigen des Einzelhandels mit Nahrungs- und Genußmitteln im Jahre 1955, in "Wirtschaft und Statistik", Stuttgart, 9. Jahrgang, N.F., Heft 10, Oktober 1957.
- O. Verf., Läßt sich der Absatz von Trinkmilch noch wesentlich steigern?, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 16, April 1964.
- O. Verf., Möglichkeiten zu einer Rationalisierung der Milchwirtschaft, Denkschrift des Kollegiums der Bundesversuchs- und Forschungsanstalt für Milchwirtschaft in Kiel, in "Kieler Milchwirtschaftliche Forschungsberichte", Band VI, Hildesheim, 1954.
- O. Verf., Oldenburger Hausfrauen wollen Milch wieder in Glasflaschen, in "Die Molkereizeitung - Welt der Milch", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft Nr. 14, April 1961.
- O. Verf., Preisabsprachen zwischen Molkereigenossenschaften, Urteil der Großen Strafkammer des LG Braunschweig vom 18.6.1952 - 7 KMs/3/51, in "Wirtschaft und Wettbewerb", Düsseldorf, 1./2. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1952.
- O. Verf., Rechtmäßigkeit einer wirtschaftslenkenden Marktordnung, in "Der Betriebs-Berater", Heidelberg, 20. Jahrgang, Heft 4, Februar 1965.
- O. Verf., Rechtsstreit um bäuerlichen Rationalisierungseffekt, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 85. Jahrgang, Folge 12, März 1964.
- O. Verf., Richtlinien für die Aufbringung und Verwendung des Milchförderungsfonds, in "Deutsche Bauernkorrespondenz", Bonn, 8. Jahrgang, Nr. 4, Januar 1955.
- O. Verf., Stellungnahme zum Entwurf der Vorschläge der EWG-Kommission zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik gemäß Artikel 43 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), Verband der Deutschen Milchwirtschaft, Bonn, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 11. Jahrgang, Heft 8, Februar 1960.

- O. Verf., Über die Konzentrationsformen bei den rheinischen Molkereigenossenschaften, in "Molkerei- und Käsereizeitung", Hildesheim, 15. Jahrgang, Heft 27, Juli 1964.
- O. Verf., Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Oktober 1956 -BVerwG I.C.84.55- zur Marktregelung für Milch, in "Wirtschaft und Wettbewerb", Düsseldorf, 7. Jahrgang, Heft 5, Mai 1957.
- O. Verf., Verwendung des Milchförderungs fonds, in "Raiffeisen-Rundschau", Bonn, 8. Jahrgang, Nr. 9, September 1956.
- O. Verf., Verbraucherverbände für Auflockerung der Milchmarktordnung, in "Deutsche Molkerei-Zeitung", Kempten/Allgäu, 76. Jahrgang, Folge 16, April 1955.
- O. Verf., Was ist mit den Verlusten der Vorratsstelle? in "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt/Main, Jahrgang 1956, Nr. 4, Januar 1956.

III. Sonstige Quellen

- Bericht des Vorstandes der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette an alle Verwaltungsratsmitglieder, vom 20. April 1965, GE/3/7, Frankfurt/Main (unveröffentlicht).
- Bericht und Aufstellung über die Beihilfen für die Landwirtschaft, Mitteilung der Kommission der EWG an den Rat, SEK (66) 920, Brüssel, März 1966.
- Bericht über die Tätigkeit des Verbandes der Deutschen Milchwirtschaft im Geschäftsjahr 1961, Bonn, 1962.
- Bericht über die Tätigkeit des Verbandes der Deutschen Milchwirtschaft im Geschäftsjahr 1962, Bonn, 1963.
- Bericht über die Tätigkeit des Verbandes der Deutschen Milchwirtschaft im Geschäftsjahr 1964, Bonn, 1965 (unveröffentlicht).
- Darstellung der Kosten für die Lagerung von Sommerbutter und von Winterbutter, Tabelle erstellt von der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Frankfurt/Main, vom 5. Dezember 1962, BE/1/10 (unveröffentlicht).
- Denkschrift zur wirtschaftlichen Lage des Milchhandels, Erstellt vom Zentralverband des Deutschen Milchhandels e.V. Bonn, Bonn, 1958.

Entwurf eines Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) vom 26. Juli 1950, in "Verhandlungen des Deutschen Bundestages", I. Wahlperiode 1949, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Band 5, Bonn, 1951, Drucksache Nr. 1243 vom 26. Juli 1950.

Gemeinsame Regulierung des Trinkmilchmarktes, Entwurf des Verbandes der Deutschen Milchwirtschaft e.V. Bonn vom 29. Dezember 1960, K/St/Fo - 4990/-1, Bonn, 1960, (Maschinenschrift unveröffentlicht).

Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Frankfurt/Main, 6. Geschäftsjahr 1.4.1956 - 31.3.1957, Frankfurt/Main, 1957 (unveröffentlicht).

Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Frankfurt/Main, 10. Geschäftsjahr, Rumpfgeschäftsjahr 1.4.1960 - 31.12.1960, Frankfurt/Main, 1961 (unveröffentlicht).

Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Frankfurt/Main, 11. Geschäftsjahr 1.1. - 31.12.1961, Frankfurt/Main, 1962 (unveröffentlicht).

Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Frankfurt/Main, 12. Geschäftsjahr 1.1. - 31.12.1962, Frankfurt/Main, 1963 (unveröffentlicht).

Geschäftsbericht der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Frankfurt/Main, 13. Geschäftsjahr 1.1. - 31.12.1963, Frankfurt/Main, 1964 (unveröffentlicht).

Geschäftsordnung der Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V., München, Kaiser-Ludwig-Platz 2 (unveröffentlicht).

Gesetzentwurf zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 9. Juli 1955 (SPD-Antrag), in "Verhandlungen des Deutschen Bundestages", II. Wahlperiode 1953, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Band 36, Bonn, 1956, Drucksache Nr. 1589.

Große Anfrage der Fraktion der SPD betr. Preissteigerung für Lebensmittel, in "Verhandlungen des Deutschen Bundestages", III. Wahlperiode, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Band 65, Bonn, 1960, Drucksache Nr. 1414 vom 23. November 1959.

Große Anfrage der Fraktion der SPD betr. Preissteigerungen für Lebensmittel, 94. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 11. Dezember 1959, in "Verhandlungen des Deutschen Bundestages", III. Wahlperiode, stenographische Berichte, Band 45, Bonn, 1960.

Herstellung eines gemeinsamen Preisniveaus für Milch und Milcherzeugnisse, Rindfleisch, Reis, Zucker, Olsaaten und Olivenöl, Anhänge, Sonderbeilage zum Bulletin 6-1966 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel, Juni 1966.

Jahresbericht 1964 der Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. München, München, 1965 (unveröffentlicht).

Mündliche Anfrage Leonhard betr. Versorgung der Verbraucher mit Milch mit vollständigem natürlichem Fettgehalt, in "Verhandlungen des Deutschen Bundestages", II. Wahlperiode 1953, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Band 31, Bonn, 1954, Drucksache Nr. 823 vom 17. September 1954.

Mündlicher Bericht des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (19. Ausschuß) über den Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung und Abänderung des Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) - Nr. 2964 der Drucksachen -, in "Verhandlungen des Deutschen Bundestages", I. Wahlperiode 1949, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Band 19, Bonn, 1953, Drucksache Nr. 3607 vom 11. Juli 1952.

Satzung der Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. München, Kaiser-Ludwig-Platz 2 (unveröffentlicht).

Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Milchwirtschaftlichen Landesvereinigungen, Bonn, Lessingstr. 10, vom 2. August 1965 (unveröffentlicht).

Schreiben der Zentralen Markt- und Preisberichtsstelle der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft GmbH, Bad Godesberg, Kölner Str. 142 - 148, vom 2. August 1965 (unveröffentlicht).

Statistischer Monatsbericht des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hrsg. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, 1962 ff.

Tätigkeitsbericht Nr.20 v.1.5.1964 - 30.11.1964 des Vorstandes der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, vom 15. Dezember 1964, Frankfurt/Main, 1964, (unveröffentlicht).

Verordnung über die Einführung einer Abschöpfungsregelung und die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktordnung für Milch und Milcherzeugnisse, Entwurf vom 7. Mai 1962, in "Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Brüssel, 5. Jahrgang, Heft 7, Juli 1962, Sonderbeilage.

Wirtschaftszahlen, in "Agrarwirtschaft", Hannover, Jahrgang 1952 ff.

IV. Gesetze, Verordnungen, Bekanntmachungen

a) Gesetze

Milchgesetz vom 31. Juli 1930, RGBI I 1930 S. 421.

Gesetz über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes und Maßnahmen zur Markt- und Preisregelung für landwirtschaftliche Erzeugnisse vom 13. September 1933, RGBI I 1933 S. 626.

Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) vom 28. Februar 1951, BGBI I 1951 S. 135.

Gesetz über die Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft vom 17. Dezember 1951, BGBI I 1951 S. 967.

Gesetz zur Ergänzung und Änderung des Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten vom 10. Dezember 1952, BGBI I 1952 S. 807.

Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) in der Fassung vom 10. Dezember 1952, BGBI I 1952 S. 811.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über eine Bundesbürgschaft für Kredite zur Finanzierung der Lebensmittelbevorratung vom 6. August 1953, BGBI I 1953 S. 883.

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957, BGBI I 1957 S. 1081.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBI II 1957 S. 766.

Zweites Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 8. August 1960, BGBI I 1960 S. 649.

Drittes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 27. Juli 1961, BGBI I 1961 S. 1104.

Gesetz über die Erhebung der Abschöpfungen nach Maßgabe der Verordnungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die schrittweise Errichtung gemeinsamer Marktorganisationen für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse (Abschöpfungserhebungsgesetz) vom 25. Juli 1962, BGBI I 1962 S. 453.

Viertes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 22. Juni 1963, BGBI I 1963 S. 411.

Fünftes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 26. Juni 1964, BGBl I 1964 S. 412.

Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 13/64/EWG (Milch und Milcherzeugnisse) des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Durchführungsgesetz EWG Milch und Milcherzeugnisse) vom 28. Oktober 1964, BGBl I 1964 S. 821.

Sechstes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 28. Juni 1965, BGBl I 1965 S. 529.

b) Verordnungen

Erste Verordnung zur Ausführung des Milchgesetzes vom 15. Mai 1931, RGBl I 1931 S. 150.

Verordnung über die Schaffung einheitlicher Sorten von Butter (Butterverordnung) vom 20. Februar 1934, RGBl I 1934 S. 117.

Verordnung über die Schaffung einheitlicher Sorten von Käse (Käseverordnung) vom 20. Februar 1934, RGBl I 1934 S. 114.

Verordnung über die öffentliche Bewirtschaftung von Milch, Milcherzeugnissen, Ölen und Fetten vom 7. September 1939, RGBl I 1939 S. 1719.

Anordnung über die Bewirtschaftung und Marktregelung von Milch und Milcherzeugnissen vom 18. März 1950, in "Bundesanzeiger", Köln, 2. Jahrgang, Nr. 65, April 1950.

Erste Durchführungsverordnung zum Milch- und Fettgesetz: Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, vom 7. März 1951, BGBl I 1951 S. 202.

Butterverordnung vom 2. Juni 1951, in "Bundesanzeiger", Köln, 3. Jahrgang, Nr. 110, Juni 1951.

Verordnung über Käse, Schmelzkäse und Käsezubereitungen (Käseverordnung) vom 2. Juni 1951, in "Bundesanzeiger", Köln, 3. Jahrgang, Nr. 110, Juni 1951.

Zweite Durchführungsverordnung zum Milch- und Fettgesetz, Gebührenordnung der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette vom 26. September 1951, in "Bundesanzeiger", Köln, 3. Jahrgang, Nr. 189, September 1951.

Verordnung M Nr. 1/52 über Preise für Milch, Butter und Käse vom 23. Juli 1952, in "Bundesanzeiger", Köln, 4. Jahrgang, Nr. 146, Juli 1952.

Verordnung zur Ergänzung und Änderung der Dritten Durchführungsvorordnung zum Milch- und Fettgesetz:Meldepflichten, vom 23. März 1953, in "Bundesanzeiger", Köln, 5. Jahrgang, Nr. 60, März 1953.

Verordnung M Nr. 1/54 zur Ergänzung der Verordnung M Nr. 1/52 über Preise für Milch, Butter und Käse vom 14. April 1954, in "Bundesanzeiger", Köln, 6. Jahrgang, Nr. 75, April 1954.

Verordnung zum Vollzug des Milch- und Fettgesetzes vom 14. Dezember 1956, in "Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt", München, Jahrgang 1956, Nr. 30, Dezember 1956.

Verordnung zur Änderung der Gebührenordnung der Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft vom 20. Januar 1958, in "Bundesanzeiger", Köln, 10. Jahrgang, Nr. 14, Januar 1958.

Verordnung Nr. 25 des Rats über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 5. Jahrgang, Nr. 30, April 1962.

Landesverordnung zum Vollzug des Milchgesetzes vom 23. Juli 1962, in "Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt", München, Jahrgang 1962, Nr. 13, Juli 1962.

Verordnung M Nr. 1/63 über Preise für Milch vom 28. Juni 1963, in "Bundesanzeiger", Köln, 15. Jahrgang, Nr. 117, Juni 1963

Verordnung zur Durchführung des allgemeinen Ausgleichs in der Milchwirtschaft (Ausgleichsverordnung) vom 2. August 1963, in "Bundesanzeiger", Köln, 15. Jahrgang, Nr. 144, August 1963.

Verordnung Nr. 13/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 34, Februar 1964.

Verordnung Nr. 17/64/EWG des Rats vom 5. Februar 1964 über die Bedingungen für die Beteiligung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 34, Februar 1964.

- Verordnung Nr. 48/64/EWG des Rats vom 30. April 1964 zur Festsetzung des Betrages der Transport- und Grenzüberschreitungskosten für gewisse Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 72, Mai 1964.
- Verordnung Nr. 61/64/EWG des Rates vom 3. Juni 1964 zur Definition von Butter der ersten Qualität im Sinne der Verordnung Nr. 13/64/EWG, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 92, Juni 1964.
- Verordnung Nr. 62/64/EWG des Rates vom 3. Juni 1964 über die Festlegung der Grundsätze für die Interventionen auf dem Buttermarkt, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 92, Juni 1964.
- Verordnung Nr. 110/64/EWG des Rates vom 30. Juli 1964 über die Kriterien für die Festsetzung der Pauschbeträge für bestimmte Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 130, August 1964.
- Verordnung Nr. 111/64/EWG des Rates vom 30. Juli 1964 über die Gruppenbildung auf dem Gebiet der Milch und Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 130, August 1964.
- Verordnung Nr. 112/64/EWG des Rates vom 30. Juli 1964 zur Festsetzung der Referenzpreise für Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 130, August 1964.
- Verordnung Nr. 114/64/EWG des Rates vom 30. Juli 1964 über die Durchführungsbestimmungen betreffend die Ausgleichsabgaben und die Gewährung von Subventionen gemäß Artikel 10 der Verordnung Nr. 13/64/EWG, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 130, August 1964.
- Verordnung Nr. 136/64/EWG der Kommission vom 12. Oktober 1964 über den Erlass von Durchführungsbestimmungen zu den in der Verordnung Nr. 13/64/EWG vorgesehenen Einfuhrlicenzen, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 165, Oktober 1964.
- Verordnung Nr. 137/64/EWG der Kommission vom 14. Oktober 1964 über die Festsetzung der Pauschbeträge für bestimmte Milcherzeugnisse für das Milchwirtschaftsjahr 1964/65, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 165, Oktober 1964.

Verordnung Nr. 149/64/EWG der Kommission vom 27. Oktober 1964 über die Berechnung der Abschöpfungsbeträge und Erstattungen für bestimmte Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 171, Oktober 1964.

Verordnung Nr. 154/64/EWG der Kommission vom 28. Oktober 1964 zur Bestimmung der Kriterien für die Änderung der Abschöpfungen, die auf bestimmte Milcherzeugnisse anwendbar sind, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 171, Oktober 1964.

Verordnung Nr. 156/64/EWG der Kommission vom 28. Oktober 1964 über die Kriterien und Durchführungsbestimmungen zur Festsetzung der Frei-Grenze-Preise für Milch und Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 172, Oktober 1964.

Verordnung Nr. 157/64/EWG der Kommission vom 28. Oktober 1964 über die Angleichungen und Korrekturen, die bei der Festsetzung der Frei-Grenze-Preise für Milch und Milcherzeugnisse vorzunehmen sind, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 172, Oktober 1964.

Verordnung Nr. 165/64/EWG der Kommission vom 29. Oktober 1964 über Rückerstattungen bei der Ausfuhr bestimmter Milcherzeugnisse nach dritten Ländern, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 173, Oktober 1964.

Verordnung über die Festsetzung der Schwellenpreise für Milcherzeugnisse im Milchwirtschaftsjahr 1964/65 vom 31. Oktober 1964, in "Bundesanzeiger", Köln, 16. Jahrgang, Nr. 205, Oktober 1964.

Verordnung über die Höhe der Kautions bei Einfuhrlizenzen für bestimmte Milcherzeugnisse vom 31. Oktober 1964, in "Bundesanzeiger", Köln, 16. Jahrgang, Nr. 205, Oktober 1964.

Erste Verordnung über die Intervention bei Butter im Milchwirtschaftsjahr 1964/65 vom 4. November 1964, in "Bundesanzeiger", Köln, 16. Jahrgang, Nr. 209, November 1964.

Verordnung Nr. 186/64/EWG der Kommission vom 27. November 1964 zur Änderung der Verordnung Nr. 158/64/EWG über die bei der Einfuhr von bestimmten Milcherzeugnissen erhobenen inländischen Abgaben, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 196, November 1964.

Verordnung über Erstattungen bei der Ausfuhr von Milcherzeugnissen vom 11. Dezember 1964, in "Bundesanzeiger", Köln, 16. Jahrgang, Nr. 234, Dezember 1964.

Zweite Verordnung über die Intervention bei Butter im Milchwirtschaftsjahr 1964/65 vom 17. Dezember 1964, in "Bundesanzeiger", Köln, 16. Jahrgang, Nr. 239, Dezember 1964.

Verordnung Nr. 192/64/EWG der Kommission vom 21. Dezember 1964 zur Festsetzung der Einzelheiten für die Interventionen auf dem Buttermarkt, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 215, Dezember 1964.

Verordnung Nr. 195/64/EWG der Kommission vom 22. Dezember 1964 über die Änderung der Verordnung Nr. 156/64/EWG bezüglich der Festsetzung des innergemeinschaftlichen Frei-Grenze-Preises für Milch und Milcherzeugnisse, in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 215, Dezember 1964.

Verordnung über die Festsetzung der Schwellenpreise für Milcherzeugnisse im Milchwirtschaftsjahr 1965/66 vom 10. April 1965, in "Bundesanzeiger", Köln, 17. Jahrgang, Nr. 70, April 1965.

Zehnte Verordnung über die Höhe der Abgaben und der Stützungsbeträge für den allgemeinen Ausgleich in der Milchwirtschaft vom 25. März 1966, in "Bundesanzeiger", Köln, 18. Jahrgang, Nr. 61, März 1966.

Käseverordnung vom 24. Juni 1965, in "Bundesanzeiger", Köln, 17. Jahrgang, Nr. 118, Juni 1965.

c) Bekanntmachungen, Richtlinien und dergleichen

Bekanntmachung Nr. 10 der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette über die Neufassung der Bekanntmachung über das Verfahren zur Übernahme aus dem Ausland eingeführter Waren gemäß den §§ 15 und 16 des Milch- und Fettgesetzes vom 4. März 1954, in "Bundesanzeiger", Köln, 6. Jahrgang, Nr. 47, März 1954.

Bekanntmachung Nr. 31 über die Lieferungs- und Zahlungsbedingungen der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette vom 23. Mai 1956, in "Bundesanzeiger", Köln, 8. Jahrgang, Nr. 100, Mai 1956.

Bekanntmachung über die Anwendung der Regelung für den Handelsverkehr nach der Verordnung Nr. 13/64/EWG vom 28. Oktober 1964, BGBl I 1964 S. 827.

Bekanntmachung Nr. 101 der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette zur Durchführung der Butterintervention vom 5. Februar 1965, in "Bundesanzeiger", Köln, 17. Jahrgang, Nr. 25, Februar 1965.

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zu § 14 Absatz 5 Nr. 6 des Milchgesetzes, BGBl I 1959 S. 27.

Haushaltsordnung betreffend den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (64/127/EWG), in "Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften", Brüssel, 7. Jahrgang, Nr. 34, Februar 1964.

Satzung der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, BGBl I 1951 S. 203.

Richtlinien der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette für Erstattungen bei der Ausfuhr von Milcherzeugnissen vom 29. Januar 1965, in "Bundesanzeiger", Köln, 17. Jahrgang, Nr. 20, Januar 1965.

Richtlinien der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette zur Durchführung der Intervention bei Butter und Sahne vom 10. Mai 1966, in "Bundesanzeiger", Köln, 18. Jahrgang, Nr. 90, Mai 1966.

Richtlinien 1966 für die Gewährung eines Förderungszuschlages zum Milchauszahlungspreis vom 23. April 1966, in "Bundesanzeiger", Köln, 18. Jahrgang, Nr. 82, April 1966.

L e b e n s l a u f

Am 11. Oktober 1931 wurde ich in Welzheim, Kreis Waiblingen, als Sohn des Molkereigeschäftsführers Johann Georg Scharrer und seiner Ehefrau Babette, geb. Schönweiß, geboren.

Von 1938 bis 1941 war ich Volksschüler, bis April 1945 besuchte ich die Oberschule in Welzheim und ab Februar 1946 die Oberrealschule an der Wölckernstraße in Nürnberg. Dort legte ich im Juni 1951 die Reifeprüfung ab.

Anschließend studierte ich an der Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Nürnberg. Zu Anfang des Sommersemesters 1955 bestand ich die Kaufmännische Diplomprüfung erfolgreich.

Von Mai 1955 bis September 1961 war ich als Diplomkaufmann bei der Bayerischen Milchversorgung GmbH in Nürnberg.

Im November 1961 und Januar 1962 legte ich die Steuerbevollmächtigtenprüfung bei der Oberfinanzdirektion Nürnberg ab. Seitdem bin ich als Steuerbevollmächtigter tätig.

Karlsruhe, den 31. Oktober 1966

Hans Harn

Offsetdruck-Fotodruck

J. Hogl, 8520 Erlangen Hauptstr. 109, (Nähe Martin-Luther-Platz) Tel. 22990
